



GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA: LECCIONES APRENDIDAS DEL ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS

PROYECTO APOYO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

**BETTY ALVARADO
FLOR PABLO
JOSE LUIS GARGUREVICH
ALBERTO MONCADA**

**Documento de Trabajo
30 de noviembre 2009**

GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA: LECCIONES APRENDIDAS DEL ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 4 |
| 1. Metodología | 5 |
| 1.1 ¿Qué es una buena práctica?..... | 5 |
| 1.2 ¿Por qué se ha seleccionado cada caso?..... | 5 |
| 1.3 Esquema conceptual de análisis de los casos..... | 7 |
| 2. Lecciones aprendidas en función de los temas críticos | 10 |
| 2.1 Roles y funciones no definidos en gestión educativa descentralizada..... | 10 |
| 2.2 Gestión Educativa en proceso de definición..... | 12 |
| 2.3 Financiamiento de la Educación Descentralizada..... | 15 |
| 3. Caso: Experiencia de gestión educativa regional en San Martín | 20 |
| Introducción..... | 20 |
| Capítulo I: Relevancia de la experiencia..... | 21 |
| 1. Una Mirada Histórica..... | 21 |
| 2. Aspectos relevantes del caso San Martín..... | 23 |
| 3. Etapas de la experiencia..... | 24 |
| Capítulo II: Análisis de la gestión educativa en San Martín desde los principios de una buena gestión pública..... | 36 |
| 1. Funcionalidad y organización..... | 36 |
| 2. Gestión por resultados..... | 47 |
| 3. Participación y rendición de cuentas..... | 54 |
| 4. Autonomía escolar..... | 56 |
| 5. Capacidad Institucional..... | 61 |

| | |
|--|------------|
| 4. Caso: De la escuela a la Región: Desarrollo del modelo de gestión educativa en Piura | 92 |
| Introducción | 92 |
| 4.1 Funcionalidad y organización..... | 97 |
| 4.2 Gestión por resultados | 101 |
| 4.3 Participación y rendición de cuentas..... | 103 |
| 4.4 Capacidad institucional..... | 104 |
| | |
| 5. Caso: Gestión educativa local: el caso de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, Región Callao..... | 117 |
| Introducción | 117 |
| 5.1 El proyecto educativo local (PEL) | 119 |
| 5.2 Funcionalidad y organización..... | 121 |
| 5.3 Participación y rendición de cuentas..... | 121 |
| | |
| 6. Caso: La Autonomía Escolar en Nicaragua. Política, Educación y el Contrato Social, 1993-2007 | 126 |
| Introducción | 126 |
| 6.1 Descentralización y el contexto político y social de la autonomía escolar..... | 127 |
| 6.2 Estructura básica de la autonomía escolar..... | 128 |
| 6.3 Resultados de la autonomía escolar | 135 |
| 6.4 El impase actual | 139 |
| | |
| 7. Caso: Modelo descentralizado de la educación en Sudáfrica..... | 142 |
| Introducción | 142 |
| 7.1 Funcionalidad y organización | 144 |
| 7.2 Gestión por resultados | 149 |
| 7.3 Participación | 151 |
| 7.4 Autonomía escolar | 151 |
| 7.5 Capacidad | 152 |

Bibliografía

GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA: LECCIONES APRENDIDAS DEL ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS

Introducción

El Proyecto Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Básica dentro de sus objetivos de contribuir a la generación de políticas y marco institucional en descentralización consensuados, presenta en este documento las lecciones aprendidas sobre temas críticos de la gestión educativa, obtenidos a través de la sistematización de experiencias en gestión educativa descentralizada, las mismas consideradas como referencia de una buena práctica.

Se espera que los hallazgos de las buenas prácticas y las lecciones que se derivan de ellas sean insumos para sostener el diálogo entre diferentes actores nacionales interesados en la mejora del desempeño del sector educativo y puedan ser utilizados para la consolidación del proceso de descentralización educativa en el Perú.

Para llegar a concretar los estudios, el equipo técnico del proyecto consultó y conversó con directivos y profesionales del Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales de San Martín, Ucayali y Ayacucho; la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría Técnica de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. Asimismo, con ejecutores del Proyecto PROMEB e investigadores del tema educativo. El objetivo de las conversaciones era identificar temas o áreas de interés consideradas prioritarias o urgentes de tratar en el proceso de descentralización del sector educación. Y por otro lado generar las condiciones para iniciar un diálogo informado entre los diferentes agentes para consensuar los avances que se deben dar en el proceso de descentralización.

En el proceso inicial de contacto con los diferentes actores se identificaron áreas de interés que se les ha denominado a cada uno *tema crítico*, el cual fue acotado como *“un problema público que expresa una brecha o divergencia entre lo que sucede en la realidad y lo que se espera que suceda; pero que además requiere de una intervención planificada y en conjunto de los actores gubernamentales y no gubernamentales”*

Como se presenta en el cuerpo del documento, durante la sistematización de las experiencias se miró con cuidado estos temas para respondernos desde la práctica cómo los actores están tratando, innovando y solucionando estos temas críticos, para luego en una siguiente etapa contrastarlos con lo que la normatividad y la investigación dicen sobre ellos. Para facilitar la lectura del texto, las lecciones generales que se extrajeron de las experiencias se ordenaron de acuerdo a estos temas. Aprendizajes más concretos se pueden mirar en cada caso.

Este estudio se organiza en tres secciones; la primera sección presenta la metodología del análisis, la segunda sección detalla las lecciones aprendidas ordenadas por temas críticos, la tercera, cuarta y quinta secciones presentan la sistematización de experiencias nacionales, la sexta y séptima los dos casos internacionales.

El equipo técnico del proyecto agradece el apoyo brindado por el Ministerio de Educación, especialmente a la Oficina de Coordinación Regional y a la Oficina de Apoyo a

la Administración Educativa. Asimismo, se agradece a las autoridades y funcionarios de las Regiones de San Martín, Ucayali, Ayacucho, Junín y Lima Provincias; y de la Asamblea Nacional de los Gobiernos Regionales y la Red de Municipalidades Rurales.

La colaboración de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y los aportes de los miembros del Consejo Nacional de Educación y del Grupo de Análisis fueron importantes para consolidar los hallazgos del estudio.

1. Metodología

Esta sección presenta la metodología de identificación, selección y análisis de los casos.

1.1 ¿Qué es una buena práctica?

Para fines de este estudio, se considera una buena práctica a la experiencia e intervención de gestión descentralizadas que han demostrado resultados en logros de aprendizaje y/o es un modelo innovador en gestión educativa descentralizada existente o en construcción.

Como primer paso, antes de sistematizar los casos, el equipo técnico del proyecto consultó sobre los temas de interés que se consideran críticos en el proceso de descentralización, tanto a funcionarios del MED, PCM, como a funcionarios de las Regiones. Estos temas críticos – que se desarrollan más adelante- dieron luces tanto para seleccionar los casos, como para desarrollar la metodología de análisis de los mismos. Se plantearon temas críticos alrededor de tres preguntas:

1. La distribución de funciones, ¿quién hace qué?
2. Los modelos de gestión local, ¿cómo lo hacen?
3. Financiamiento, ¿cómo lo financian?

La discusión de los temas críticos se retoma en la siguiente sección.

1.2 ¿Por qué se ha seleccionado cada caso?

Entre los criterios de selección se destacan la existencia de evidencia de resultados de desempeño escolar o de los procesos de gestión educativa implementados entre otros. Para la selección de los casos se utilizaron los criterios de buenas prácticas trabajados por instituciones reconocidas¹.

Se eligieron tres experiencias nacionales de modelos de gestión sub nacional y dos internacionales con modelos descentralizados con cobertura nacional. En las experiencias nacionales, dos de ellas con resultados positivos en el desempeño escolar y una con resultados interesantes en las dinámicas del ordenamiento de roles en el actual proceso de municipalización. Asimismo, las tres experiencias tienen diferentes grados de

¹ Los criterios fueron identificados por el equipo del proyecto en base a sistematización de las fuentes de UNESCO/ EALC, OEA, PREAL, ILCE / CEAL.

consolidación con atributos similares pero también particulares, lo que ha facilitado extraer lecciones importantes y reflexionar entorno a los temas críticos.

Las experiencias seleccionadas fueron:

- Modelo de gestión regional en la Región de San Martín, con mayor grado de consolidación en el gobierno regional
- Modelo de gestión municipal comunal en la región de Piura, en proceso de consolidación regional
- Modelo local con visión territorial integral en la Municipalidad Distrital de Ventanilla, Región Callao

Las experiencias internacionales preparadas de Sudáfrica y Nicaragua cubren el entorno descentralizado del sector educación desde el nivel central hasta la escuela, con una mirada al financiamiento del sector, aspecto que complementa y da luces sobre algunas alternativas o enfoques que se podrían discutir en el país.

El cuadro 1 muestra la calificación de las experiencias elegidas por los criterios más relevantes.

Cuadro 1. Criterios de selección de los casos

| CRITERIO/ EXPERIENCIA | Experiencias nacionales | | | Experiencias internacionales | |
|--|-------------------------|------------------------------------|---|------------------------------|-----------------|
| | Región San Martín | Área de influencia de PROMEB-Piura | Municipalidad Distrital de Ventanilla, Callao | País: Sudáfrica | País: Nicaragua |
| Evidencia mejoras a nivel del desarrollo de capacidades de los sujetos implicados, de los procesos desarrollados, del acortamiento de brechas de inequidad y/o de los resultados | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Brindan información sobre los procesos implementados en su desarrollo | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Se han experimentado durante tres o más años o es un modelo innovador en construcción | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Goza del reconocimiento social a nivel local, | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

| | | | | | |
|--|---|---|---|------|------|
| regional, nacional y/o internacional | | | | | |
| Están en concordancia con políticas de desarrollo nacional y regional | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Han sido evaluadas positivamente por agentes externos a la experiencia | ✓ | ✓ | | n.a. | n.a. |
| Operan en el sistema | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Pueden ser adecuados a diferentes contextos | ✓ | ✓ | | | |
| Cuentan con información sobre el proceso de implementación de la experiencia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Hacen sinergia con otras políticas | ✓ | ✓ | ✓ | n.i. | n.i. |
| Aborda temas críticos de la gestión descentralizada | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| n.a. = no aplica n.i. = no hay información | | | | | |

1.3 Esquema conceptual de análisis de los casos

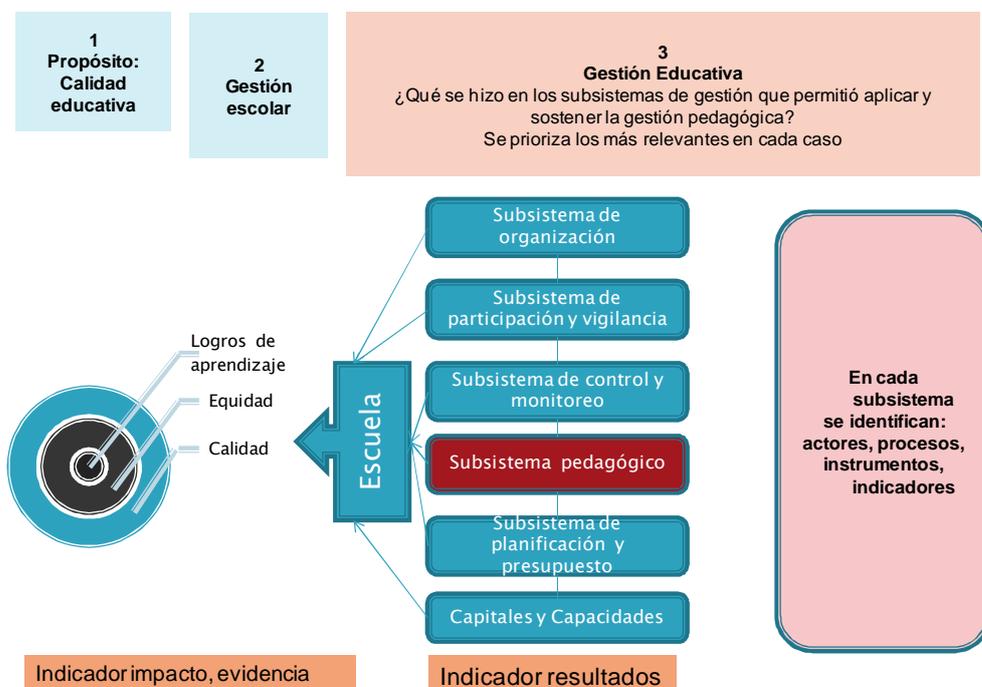
Para el análisis de los casos se establecieron principios de buen gobierno descentralizado como parámetros de referencia para analizar los modelos de gestión de manera integral

cubriendo todos los subsistemas de gestión, además del pedagógico. Estos principios se muestran en el recuadro 1.

Para facilitar el análisis y cubrir todos los subsistemas de gestión se fijó una ruta metodológica única con el objetivo de encontrar elementos comparables entre los casos y que apunten también a dar luces sobre los temas críticos de la gestión identificados. La ruta se inicia con la verificación si la experiencia ha tenido resultados finales como logros de aprendizaje; o de lo contrario, se consulta si se tiene logros o un buen desempeño en la gestión del sector. Paso seguido se hace la pregunta en cada caso ¿qué se hizo en los subsistemas de gestión que permitió aplicar y sostener la gestión pedagógica? Luego se prioriza el análisis. Se ordena la información de manera cronológica para identificar la ruta de construcción de la experiencia.

Gráfico 1

Proceso de análisis de los casos



RECUADRO. PRINCIPIOS DE BUENAS PRÁCTICAS

FUNCIONALIDAD Y ORGANIZACIÓN

- Claridad de funciones en sector educación; niveles de gobierno sub nacional y entidades intermedias de gestión (DREs, UGELs) se desempeñan bajo un marco normativo ordenado
- Articulación de actividades intergubernamental llevan a bien común y logran resultados
- Se identifica fácilmente y con claridad los responsables de normar, ejecutar y controlar la disponibilidad de factores de producción con cantidad y calidad adecuada (recursos humanos, bienes y servicios, infraestructura y equipamiento)
- Articulación intersectorial e intrasectorial, desde rectoría hasta las escuelas, fluye de manera efectiva, sin cuellos de botella institucionales

GESTIÓN POR RESULTADOS

- Planes responden a necesidad y demanda; presupuestos programados y ejecutados reflejan planes,
- Gobiernos subnacionales, instancias de gestión intermedia (DRE, UGEL, otros) e IIEE, tienen incentivos a lograr objetivos
- Existen sistemas de evaluación y se usan para tomar decisiones; existen sistemas de información y se usan para tomar decisiones

PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- Existen espacios e instrumentos que permiten captar la demanda y necesidad particular de la población
- Existen espacios e instrumentos que permiten vigilar el desempeño de los decisores de política y proveedores (IIEE)
- Existen espacios e instrumentos que permiten a la población incidir en cambios y correcciones
- Hay equilibrio de poderes, sistemas democráticos de elección en consejos regionales y en los espacios participación para la educación
- Existen espacios e instrumentos de control y corrección de la gestión

AUTONOMÍA

- Instituciones educativas tienen autonomía para tomar decisiones y aplicar acciones para alcanzar resultados dentro de sus funciones y no limitan su iniciativa: recursos presupuestales, recursos humanos, currículo, gestión institucional como organización del servicio
- Los niveles de gobierno subnacional tienen autonomía para cumplir a cabalidad sus funciones
- Los subsistemas administrativos y pedagógicos apoyan y crean condiciones para su desarrollo efectivo

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

- Gobiernos subnacionales cuentan con el nivel suficiente y oportuno nivel de recursos presupuestales para gestionar y proveer el servicio de educación,
- Gobiernos subnacionales y las instancias de gestión intermedias responsables de gestionar la educación, cuenta con capital humano (formación de líderes) y sistemas de información

FUENTES:

Está basado en la revisión de conceptos y paradigmas utilizados por la comunidad de ejecutores y la academia y utilizados en instituciones de trayectoria reconocida. Nacional. NNUU (2004), Banco Mundial (2006), Osborne y Gaebbler (1993), CNE, PEN.

2. Lecciones aprendidas en función de los temas críticos

Luego del análisis de los casos a continuación se señalan las lecciones aprendidas en función de los temas críticos. Como se mencionó anteriormente, estos temas fueron identificados por los directivos y profesionales del MED, Regiones, PCM, CNE y especialistas nacionales, tal como se ha señalado anteriormente.

2.1 Roles y funciones no definidos en gestión educativa descentralizada

La necesidad de un Ministerio de Educación rector del sistema educativo

El proceso que se viene desarrollando en las regiones reafirma lo establecido en el marco normativo peruano, y es la constatación que la educación es una función compartida, donde los diferentes niveles de gobierno tienen intervención en el tema educativo; así vemos en la práctica que los diferentes niveles de gobierno realizan una serie de acciones de mayor o menor envergadura en respuesta a las exigencias de las instituciones educativas y de las comunidades.

En el caso del gobierno regional este viene asumiendo la responsabilidad de la gestión educativa en coordinación con los gobiernos locales. Y en el caso del Ministerio de Educación, éste aun asume funciones de ejecución, descuidando funciones de rectoría que le confiere el marco legal y que el proceso de gestión descentralizada requiere para asegurar un servicio educativo de calidad y que ayude a reducir las brechas existentes, especialmente en las zonas rurales de nuestro país.

Esta rectoría del Ministerio de Educación debería expresarse en funciones de formulación de normatividad y de lineamientos de políticas nacionales, de estándares, asistencia técnica y coordinación intergubernamental. Una característica de esta rectoría es el liderazgo que debe asumir el Ministerio de Educación para garantizar un proceso concertado de las funciones que le confiera su rol de rectoría. Este es un elemento fundamental en el desarrollo de políticas educativas en estados unitarios y descentralizados como el Perú.

La redefinición de roles y funciones respondiendo a los beneficiarios del servicio educativo y a la instancia más cercana a la población

La asignación de roles y funciones y sus implicancias en formas de organización y gestión tienen sentido si este proceso permite mejorar y garantizar que los estudiantes logren aprendizajes pertinentes para la vida.

En las experiencias sistematizadas, la institución educativa es ratificada como instancia primera y central del sistema educativo- tal como lo señala el marco normativo, en la

medida que es quien gestiona directamente el servicio educativo que llega a la población. En esa medida es necesario definir sus funciones² -algunas de las cuales ya vienen ejerciendo- en temas como presupuesto y financiamiento, selección y evaluación de docentes en el marco de la Carrera Pública Magisterial, capacidad para diseñar su propuesta curricular, elaboración de material.

Favorecer la autonomía de la escuela deber ser entendida en concordancia con las competencias de las otras instancias de gestión educativa y desde una lógica que permita garantizar la dotación de recursos, mecanismos y capacidades, que a su vez favorezca una gestión que parta desde el sujeto – estudiante y garantice su desarrollo personal y su vinculación con el desarrollo de su comunidad.

Este volver los ojos en la institución educativa, exige un cambio de paradigma en la organización de la gestión educativa, y a su vez plantea el reto de nuevas formas de pensar la organización, los procesos y los productos de un sistema tan complejo como es el educativo.

La educación básica articulada y vista como un solo gran proceso de la gestión descentralizada

Los proyectos de mejoramiento de la educación básica que se vienen implementando en las zonas estudiadas, están avanzando en intervenciones integrales en las escuela, donde la división de la gestión institucional y de la gestión pedagógica son innecesarias, y por el contrario dificultan la articulación de los objetivos de la institución educativa con el desarrollo de capacidades de los estudiantes. Asimismo, la articulación de los diferentes niveles educativos (inicial, primaria y secundaria) permite centrar la atención del servicio educativo en la formación integral del estudiante.

La división de áreas (pedagógico-institucional) se ve tanto en la estructura del Ministerio de Educación como en la estructura organizacional de la DRE y de las UGEL, las mismas que por correspondencia replican estas formas de organización por, que expresan una visión de la gestión educativa anterior a los procesos de reformas del Estado y a la implementación de políticas educativas como el PER y el PEN.

El reto de un rediseño organizacional como lo plantea la experiencia de San Martín exige a los gobiernos sub nacionales y al Ministerio de Educación repensar la composición del sector educación, ver que procesos prioriza, reivindicar la centralidad de lo pedagógico y dejar de lado la división de lo educativo en “institucional” y “pedagógico”.

La delimitación de funciones debe recoger los avances en las políticas educativas expresadas en el PEN y los avances en la gestión descentralizada a partir de los PER

La delimitación de competencias y funciones tiene como bases normativas las diferentes normas de la descentralización, así como las normas sectoriales (LGE y su reglamento). En ese orden de importancia, las políticas priorizadas en el Proyecto Educativo Nacional y las políticas educativas regionales que se vienen implementando en las regiones deben ser también un referente para el análisis y formulación de esta distribución de funciones. El reconocer lo que ya viene funcionando en la práctica debe ser un argumento empírico

² Tomando como referencia lo que se señala en el BOLETÍN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN - Nº 24 - Setiembre de 2009- Reportes a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y la matriz de delimitación+

que permita institucionalizar la delimitación de funciones de los niveles sub nacionales y del nivel nacional, sobre todo si han demostrado resultados concretos en la mejora de indicadores de desempeño institucional y desempeño escolar.

De lo que se trata entonces es que la delimitación de funciones sea un marco de reglas de juego nacionales que permita que las regiones y localidades construir diseños de gestión flexibles y adecuados a sus contextos. Los casos internacionales indican que hay una vinculación entre autonomía en la toma de decisiones y en la ejecución con resultados intermedios como asistencia escolar y de desempeño de logros educativos.

La definición del rol del los gobiernos sub nacionales en la prestación del servicio educativo debe responder a un proceso de concertación y negociación política

La pregunta sobre quien asume la prestación del servicio, si es el gobierno regional o el local es el dilema actual de la distribución de funciones. Desde las experiencias no hay un solo modelo pero la tendencia es a tener un gobierno Regional que planifica y evalúa la política educativa regional a partir de los PER y en esa medida garantizar la prestación del servicio educativo. Esto no excluye el rol del gobierno local, el mismo que asume un rol de apoyo, favoreciendo condiciones educacionales, articulando y colaborando en la prestación del servicio. En esta lógica, el gobierno local viene apoyando en infraestructura, financiamiento, innovaciones, etc.

Pero a la vez el gobierno local es quien está más cerca a la población y podría ejercer de manera más eficiente algunas funciones; el gobierno local crea condiciones y apoya en el nexo entre la escuela y la comunidad. Es interesante por ejemplo el caso de Piura donde las municipalidades ya están gestionando los centros de apoyo pedagógico, logrando el mejor uso de un mismo espacio y manteniendo a la comunidad interesada en las actividades del sector.

Ventanilla es un caso único donde la falta de claridad de funciones o mejor dicho la superposición de funciones llevó a una coordinación intergubernamental con el liderazgo de la municipalidad, para solucionar este impase mientras se crean condiciones para asumir la administración del sector. El enfoque territorial, integrando los roles de diferentes sectores y focalizándolo en la niñez, ha permitido a Ventanilla trabajar con todos los agentes que se ubican o tienen actividades en su territorio. En estos casos se requiere de una alta capacidad de concertación intergubernamental para establecer mecanismos de gestión compartida y de transferencia progresiva.

2.2 Gestión Educativa en proceso de definición

En las experiencias nacionales e internacionales se evidencia que la gestión educativa expresa la concreción de un conjunto de normas, protocolos, procesos, recursos, articulaciones, y se da existan o no reglas de juego que ordenen el accionar de los involucrados en esos procesos de gestión.

Lo cierto es que, cuanto más claro se tiene a quien le corresponde hacer que - desde la escuela hasta el nivel nacional, la provisión del servicio tiene mejores posibilidades de llegar a los usuarios, dar resultados y generar valor público.

En las experiencias de San Martín y Piura, cada una en escalas distintas, nos dan pistas sobre cómo definir de manera concertada roles y funciones que permitan a los niveles de gobierno e instancias de gestión organizarse para una gestión educativa articulada, por

procesos y que permita generar resultados educativos. Esta definición plantea exigencias a los diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional).

La gestión educativa descentralizada exige procesos de construcción de políticas participativas y que se construyan en procesos de “abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo”

Esta importante discusión sobre desde donde se formulan las políticas educativas para que estas responda a las necesidades y su vez sean legítimas, es un tema que desde las prácticas han ido encontrando respuestas.

Es así que en el caso de San Martín y Piura se comenzó por privilegiar como unidad de cambio y de generación de propuestas a la institución educativa y los actores que se mueven en este espacio; en la perspectiva de generar desde ahí un proceso de transformación del sistema en conjunto. Desde esta entrada se logró convencer a los actores directamente involucrados y modificar sus prácticas, en el espacio micro (docentes, alumnos, padres de familia, comunidad).

Asimismo, existe la constatación que estos cambios requieren necesariamente cambios en los sistemas de gestión educativa, en el rol de las instancias de intermedias, en las autoridades de los gobiernos regionales y locales y en la participación de la ciudadanía. En el caso de la experiencia de San Martín estos elementos han estado presentes y han sido liderados por el gobierno regional. La región Piura está en el camino de consolidar sus instancias intermedias para sostener los cambios iniciados en el nivel local comunal.

Esta interacción entre lo que la escuela demanda producto de los cambios evidenciados en el aprendizaje de sus estudiantes y la capacidad de respuesta del gobierno regional para atender las exigencias de mejoras del conjunto de las instituciones educativa - especialmente en el ámbito rural-, ha llevado a la Región San Martín a la conclusión que requiere de una institucionalidad distinta a la actual, que reoriente su accionar, “que sea poderosamente pedagógica” y en esa medida especialice a sus funcionarios hacia la atención efectiva y oportuna a las escuelas. Efectivamente, como el caso de San Martín, la región de Piura está interesada en que los funcionarios de las UGEL lideren el proceso de acompañamiento pedagógico.

Este proceso de interacción entre la escuelas, las instancias intermedias y el gobierno regional ha tenido como conector las prioridades de políticas del PER, que ha sido asumido y financiado a lo largo de más de una gestión de gobierno. En el caso de la escuela el PER tiene su concreción en los PEI y que en el caso de la región en proyectos de desarrollo de capacidades. Estos elementos vienen articulándose desde un sistema de planificación regional. En el caso de Ventanilla, el proceso de concertación ha llevado a estructurar un modelo articulado intergubernamental, con respuestas positivas del gobierno regional.

Finalmente, se ha constatado que vincular el plano de la experiencia concreta y el plano de las políticas, genera condiciones para la consolidación y sostenibilidad de las políticas. Asimismo, permite que el proceso de reforma educativa sea una necesidad vista desde los diferentes niveles de la gestión y en esa medida tenga visos de sostenibilidad.

La gestión educativa descentralizada requiere sostenerse en proceso participativos que den legitimidad a las políticas

El proceso de gestión educativa descentralizada en el caso de la Región San Martín tiene como hito la elaboración participativa del Proyecto Educativo Regional, el mismo que inicia su elaboración antes que el Proyecto Educativo Nacional. Este proceso se inicia en

un “Congreso Pedagógico” que organizó el SUTEP con el auspicio del Gobierno Regional, donde entre otros temas se abordó la necesidad de elaborar el PER, así como organizar el Consejo Regional de Educación que luego tomaría la forma del COPARE. Asimismo, la DRE por su parte coordinó la asistencia técnica de diversas instituciones (IPP, CNE, USAID/Aprende) a este proceso.

Esta necesidad y expectativa de la comunidad educativa de contar con un proyecto Educativo Regional fue asumido por el gobierno regional, quien al evidenciar la organización y compromiso de los actores respaldó las acciones del Consejo Regional de Educación y luego del COPARE. Es así, que se logró movilizar a las escuelas y a la ciudadanía en un proceso de consulta sobre la situación educativa regional y se logró gestionar la declaratoria del gobierno regional, señalando la educación pública regional como prioridad número uno. Esto permitió que luego el tema educativo fuera considerado en la asignación del presupuesto participativo.

Asimismo, un elemento interesante es que la base social para el proceso de elaboración del PER estaba integrada por instituciones públicas y de la sociedad civil. Esto permitió que estuvieran presentes y en permanente negociación diferentes intereses y expectativas.

Estrategias locales como en Piura iniciaron justamente el desarrollo de los procesos de mejoras con un proceso de diagnóstico participativo y preparación de la intervención que dio legitimidad a las actividades de acompañamiento y otras vinculadas a las mejoras de la gestión educativa.

Este tipo de procesos participativos exige ser flexibles en los tiempos de maduración que toma la apropiación de los discursos a nivel de los actores educativos y autoridades políticas. Asimismo, es importante contar con los recursos financieros y con liderazgos sociales y políticos que conduzcan y/o respalden el proceso. Con estos elementos podemos ir desarrollando una conciencia ciudadana que reivindique la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado con la participación activa de la comunidad, así como el valor que tiene ésta para el desarrollo de un Estado

La gestión educativa descentralizada requiere de nuevas capacidades de los diferentes actores

La experiencia de las regiones evidencia que estos nuevos procesos exigen desarrollar capacidades en los actores regionales para que asuman la gestión educativa regional y local desde un enfoque descentralista. Un primer paso para ello es reconocer que los especialistas tienen arraigado una cultura de gestión educativa donde lo cotidiano es la gestión de actividades, de directivas y de problemas de contratación de personal; y a partir de este reconocimiento pasar a una lógica de gestión donde se ponga atención a los procesos y a los resultados.

Así las nuevas funciones y los nuevos modelos de gestión educativa que surjan producto de las reformas de Estado que estamos presenciando requieren sostenerse en actores con capacidades desarrolladas y/o fortalecidas, entendiendo que el papel del sujeto en la gestión del cambio es sustantivo y permite generar condiciones reales para implementar mejoras estructurales, tecnológicas, procedimentales o de cualquier tipo. Asimismo, está el reto de dialogar con todos los procesos de reorganización y reforma que vienen desarrollándose desde el nivel nacional (Ley del Servicio Civil, LOPE, LOF, etc.), así como con los propios procesos de reforma e innovación en la gestión educativa que vienen dándose desde las regiones.

En las experiencias el desarrollo de capacidades constituye un elemento central en la implementación de nuevos modelos de gestión educativa descentralizada, dado que se reconoce que el desarrollo de capacidades en gestión tiene un efecto directo en la mejora de los aprendizajes al vincular la gestión del sistema educativo con la gestión de la escuela. De esta manera estos procesos de desarrollo de capacidades deben responder a:

- Las necesidades, expectativas y oportunidades concretas de los actores regionales y locales que permitan mejorar la calidad y equidad del servicio educativo
- Procesos simultáneos de formación y acompañamiento que permita a las regiones, por ejemplo, desarrollar capacidades para la obtención de fondos pero a su vez para gestionarlos posteriormente en forma adecuada.
- Calificar la oferta regional, eso pasa por transferir tecnologías y conocimientos desde las instituciones especializadas a las universidades e instituciones formadoras de los niveles regionales y locales.
- Planes flexibles y que puedan adecuarse al ritmo de los procesos regionales y locales.

Una lección aprendida en Sud África es que no importa que tan claro pueda ser tu proceso de descentralización educativa, esta puede tener fallas si no se ha tenido cuidado de desarrollar capacidades en los recursos humanos.

La gestión intersectorial como estrategia para avanzar en el desarrollo de capacidades

De las experiencias, podemos evidenciar que el ámbito local es el espacio privilegiado para promover proceso de articulación e intersectorialidad del sector educación con otros sectores de naturaleza social, como Salud, Vivienda y Trabajo.

Una gestión intersectorial permite “establecer políticas específicas de equidad”, favoreciendo el acceso, la permanencia y la calidad del servicio educativo que reciben los estudiantes del sistema educativo.

Asimismo, para asegurar la viabilidad técnica de la intersectorialidad es necesario asegurar su financiamiento y su existencia en los planes institucionales, así como crear sinergias dentro de la administración pública para tener miradas integrales.

Una posibilidad de espacio institucional para la concertación de políticas intersectoriales, como lo evidencia el caso de Ventanilla, puede ser el Comité de Coordinación Intergubernamental que podría asumir funciones dentro de este campo, definiendo medidas y mecanismos integradores que permitan construir una viabilidad política y técnica a la intersectorialidad.

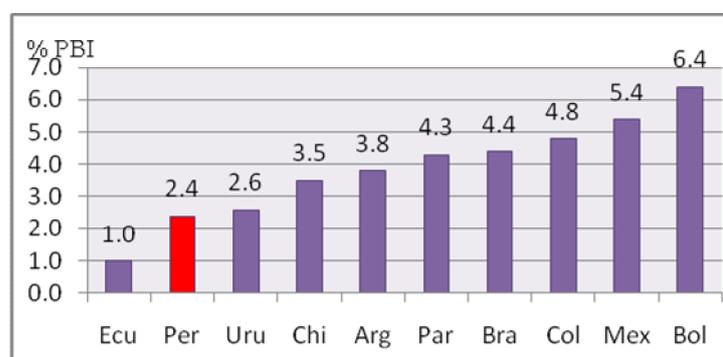
2.3 Inanciamiento de la Educación Descentralizada

El tema de financiamiento de la educación básica regular en el Perú ha sido considerado crítico, tanto por los actores consultados como por las evidencias disponibles. *A nivel general se puede decir que NO existe correspondencia entre el nivel de recursos asignados al sector educación (MED, Regiones y municipalidades) y el nivel necesarios para asegurar servicios con calidad y equidad.* El problema es complejo y se manifiesta de diferentes maneras. A continuación se ensayan algunas aristas del problema que se pueden contextualizar en las experiencias de los casos nacionales y aprovechar las experiencias internacionales para discutir algunas opciones.

La comparación internacional del gasto público lleva a concluir que no hay suficiente prioridad política en el Perú para financiar el sector con el nivel suficiente

El cuadro siguiente muestra que países latino americanos con características similares invierten mucho más en educación que Perú (considerando el ratio de gasto entre Producto Bruto Interno). Perú sólo gasta 2.4 por ciento de su PBI, superando sólo a Ecuador. Países como Colombia y México tienen un ratio dos veces más que Perú. Esto último obviamente no considera el crecimiento real de las variables, ni la efectividad del gasto, aspecto que se comenta brevemente luego.

Gráfico 1. Comparación internacional sobre la proporción del gasto público en educación (% del PBI), 2006



Fuente: Alvarado (2008).

El financiamiento de la educación descentralizada es afectado por las indefiniciones de la descentralización fiscal

No tanto por el nivel de ingresos que obtendrían las regiones, sino por el método de asignación de recursos y la posibilidad de mayor autonomía por el lado del gasto. En Perú, como en la mayoría de países unitarios, e inclusive federales, el nivel central es el especializado en la recaudación fiscal y la descentralización fiscal se manifiesta más por el lado del gasto (Larios y Alvarado 2004). Efectivamente, de acuerdo a un interesante estudio encargado por la ANGR (INDE 2007), San Martín y Piura, nuestros casos de estudio, al *netearse* las fuentes de recaudación territorial captadas en cada región por el nivel central y al abstraer el total de gastos regionales, Piura quedaría superavitaria, pero San Martín deficitaria, y así como San Martín otras ocho regiones, por lo que el

modelo de recaudación regional totalmente descentralizado no sería factible si es que no se asigna cuidadosamente una parte de la base tributaria o se comparte un impuesto nacional. Pero como se indicó, el problema no es quien recauda (en este caso el nivel central lo hace relativamente bien), sino como se asigna los fondos recaudados en el nivel central y el grado de autonomía de las regiones para decidir la prioridad de su gasto en educación dentro de su territorio. Estos aspectos se desarrollan adelante.

La diferencia en la concepción de educación como inversión o gasto corriente evita que se puedan usar fondos disponibles.

Una concepción general que entiende como gasto corriente a actividades vinculadas a la inversión en capital humano, limitando por ejemplo que regiones con disponibilidad de recursos del canon no puedan usar los fondos para actividades de monitoreo docente por ejemplo de manera regular con fondos ordinarios o recursos determinados (consideradas tradicionalmente en la literatura como transferencias intergubernamentales). No se quiere decir aquí que se gaste en planillas regulares, ya que estos fondos no son estables, sino en actividades como monitoreo o acompañamiento, vistas ahora como gastos de inversión.

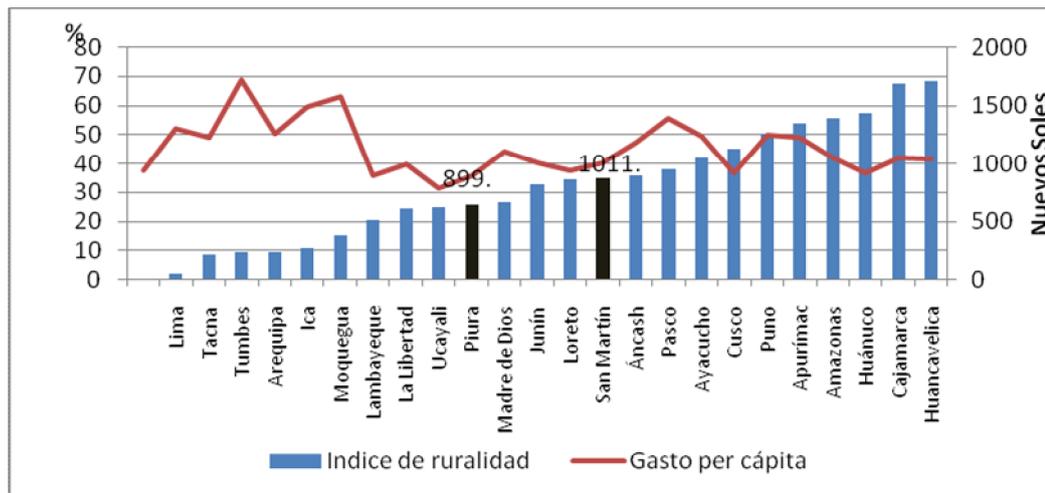
Esto ha demandado creatividad por parte de la región San Martín, y le sigue Piura, en tener que armar el expediente del programa de acompañamiento para cumplir con la normatividad del Sistema Nacional de inversión Pública, bajo la línea de desarrollo de capacidades, lo cual está bien, pero ha demandado horas-personas adicionales para acceder a la posibilidad del financiamiento. Este tema merece discusión si se quiere que acompañamiento sea parte de los modelos de gestión educativa regular.

La distribución de los fondos a través de transferencias presupuestales “por bloque” de un presupuesto global es inequitativo

La distribución del presupuesto, no toma en cuenta los costos reales del servicio por alumno ni el nivel de pobreza de las regiones. A esto se suma la ausencia de costos estándares del servicio por modelo de gestión por ejemplo.

Obsérvese por ejemplo el gráfico siguiente, donde se muestra la relación entre el nivel de ruralidad (% de población rural) y el presupuesto per cápita por alumno en primaria. La primera impresión es que el financiamiento favorece a las zonas más densa o urbanas mientras que los costos de atención rural tienden a ser más altos por alumnos debido a la poca densidad y número de alumnos. Obsérvese que en el 2008 mientras Piura recibió 899 soles por alumno en primaria, Piura recibió un poco más, 1011 soles, otros departamentos menos rurales recibieron hasta dos veces más lo que recibió Piura y casi lo mismo con respecto a San Martín.

Gráfico 2: Gasto por alumno en educación primaria por departamento, según nivel de ruralidad (2008)



Fuente: MEF, SIAF para gastos presupuestales y MED para matrículas.

Elaboración: Alvarado y Muñiz, 2009.

¿Cómo mejorar esta situación?. La experiencia internacional tiene algunas sugerencias que se podrían discutir. Por ejemplo, tanto Nicaragua (hasta el 2006) y Sudáfrica, utilizan unas fórmulas fijas y transparentes basadas en los costos por alumno y corregidos además por ruralidad o pobreza.

Se necesita claridad en los costos unitarios y los elementos que la componen

Para evitar justamente una asignación automática que sigue al insumo “docente” de manera lineal sin las consideraciones de los escenarios como el rural y el urbano, es necesario establecer los costos estándares incluyendo margen para posibles marcos de incentivos que impulse la mejora educativa. Los costos pueden considerar todo el proceso de producción, desde el costo de recursos humanos (por todo concepto), materiales y servicios; desde el proveedor hasta el rector del sector. Esto es importante porque la estructura presupuestal es altamente concentrada en recursos humanos por la naturaleza del servicio, pero es importante recuperar la visión de que el dejar poco margen para gastos de bienes y servicios, e infraestructura y equipos, reduce la productividad justamente de ese recurso humano. De manera indirecta el costo estándar facilitaría el trabajo minucioso que demanda la metodología actual del PpR.

El enfoque de presupuesto por resultados no ha incluido sistemas de incentivos para un mejor desempeño

Aparte del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), el presupuesto se sigue programando basado en insumos, y como ya mencionó anteriormente, estos básicamente se concentran en recursos humanos. Uno de los atributos de buenas experiencias en presupuestos por resultados como Francia y Nueva Zelanda, incorporan incentivos por un buen desempeño pero también castigos. Tanto Sudáfrica como Nicaragua han intentado esquema de incentivos a las escuelas por buen desempeño. El MEF en Perú está intentando formalizar Convenios por Resultados con las Regiones pero todavía no ha sido concretado un esquema de incentivos contra el cumplimiento de los indicadores de los convenios.

La autonomía del gasto es la contraparte de la responsabilidad por los resultados y los incentivos

Ante las rigideces del sistema presupuestal, la autonomía regional en las decisiones del gasto son mínimas, limitando cualquier iniciativa de gestión por resultados, incluyendo por ejemplo el establecimiento de sistemas de incentivos por desempeño, meritocracia o localización rural de la escuela. Sudáfrica y Nicaragua son ejemplos donde las escuelas, o grupos de escuela bajo un coordinador institucional, tipo Redes Educativas en Perú, con autonomía en el manejo de su presupuesto y con la supervisión de Consejos Educativos y padres de familia, han conseguido mejoría en la reducción de ausentismo del profesorado, reducción en la repitencia y término escolar con extra edad.

La gestión presupuestal se ve limitada por los cuellos de botella institucionales y la poca flexibilidad de los sistemas administrativos

Uno de los problemas reiteradamente aludido en las discusiones iniciales con los técnicos y directivos de las regiones son los costos de transacción ocurridos a lo largo del proceso de ejecución presupuestal. En una reciente alocución de Allen Shick³ en Perú (julio 2009), sobre el presupuesto por resultados en el país hizo referencia que es complicado para el Perú la programación presupuestal, pero más complicado es la ejecución del mismo debido a la frondosidad normativa que limitaba la autonomía. Los cuellos de botella institucionales en la gestión del gasto hace que cada sol asignado desde e nivel nacional sea menos efectivo en el nivel regional, local y escuela; es decir que signifique lejanamente menos de un sol por alumno. Los inicios de la aplicación del Presupuesto basado en Resultados en educación a través del PELA y su posible expansión a otros programas, encontrarán problemas de ejecución con las rigideces administrativas del sistema y por problemas de gestión en las unidades ejecutoras. Estas limitaciones y cuellos de botella han sido experimentados, de acuerdo a lo manifestado por sus representantes, en las regiones de Ayacucho, San Martín y Ucayali cuando han tratado de implementar el PELA. Una manera de medir el problema con la posibilidad de paliar sus consecuencia y corregir las causales, es aplicando en cada región el seguimiento al gasto público identificando la oportunidad, las pérdidas, las duplicidades, etc.

No hay vínculo ni homogeneidad entre el nivel de responsabilidad del gasto y la responsabilidad por los resultados

Lo que se ha observado en las regiones entrevistadas y estudiadas para este estudio, y que causa malestar es que no todas UGEL son Unidades Ejecutoras. Para fines prácticos, algunas UGEL que son UE tendrán mayor probabilidad de realizar con más rapidez los trámites presupuestales de gasto que las que no son; estas últimas tienen que pasar por un trámite adicional para contar con los recurso.

Es necesario fortalecer las capacidades institucionales, recursos humanos, sistemas de información y TICs en general

³ Considerado uno de los profesores más conocedores del tema de presupuesto por resultados a nivel internacional. Maryland University. Exposición en el seminario organizado por el BID y la Municipalidad Metropolitana de Lima. 13 y 14 de agosto, Swissotel, San Isidro.

La ausencia de sistemas de información que vincule de manera confiable los recursos financieros con indicadores de desempeño limitará la posibilidad de contar con los datos para tomar decisiones. Todo lo anterior se agudiza con el nivel de capacidad del recurso humano de los gobiernos sub nacionales para gestionar el gasto, tanto en la capacidad de análisis de la efectividad de gasto y la incidencia en la equidad de los recursos. Las experiencias de gestión descentralizada revisadas tienen sistemas de monitoreo desarrollados para el sistema pedagógico, pero falta aún el desarrollo de un sistema gerencial que involucre y aglutine indicadores de insumos, de procesos y de resultados en un ámbito de gestión mayor.

La participación de los padres también puede ser positivo en la vigilancia presupuestal en la escuela o a través de las redes

Así como el presupuesto participativo es un instrumento que sirve para priorizar y legitimar las inversiones, es saludable una mayor participación de los padres en el monitoreo del gasto de funcionamiento de las escuelas. Los padres de familia, en las experiencias de PROMEB y San Martín han participado activamente en la mejora educativa dentro y alrededor de las escuelas. Como en Sudáfrica y Nicaragua, en el caso de mayor autonomía presupuestal a las regiones o escuelas, los CONEIs pueden fortalecer o extender (según corresponda) su vigilancia a los gastos y cotejo contra los resultados.

El presupuesto no puede mirar hacia el futuro, su periodo anual evita que se vincule con una planificación a mediano y largo plazo

El Ministerio de Economía tiene entre sus planes, al igual que en Sudáfrica tener un presupuesto multianual de tres años. Esta figura ha tenido mucho éxito con la introducción del Marco de Gasto Público de Mediano plazo (*Medium Term Expenditure Framework* , *MTEF*) que es un proceso de presupuesto que toma 3 años a la vez y que compromete al estado central y a las provincias a niveles anticipados de gasto.

3. Caso: Experiencia de gestión educativa regional en San Martín

Introducción

La experiencia de modelo de gestión educativa regional que se presenta a continuación se lleva a cabo en la región de la selva del Perú, el departamento de San Martín. Este departamento ha tenido un desarrollo interesante en el tema educativo por más de una década, y que ha sido potenciado desde el 2003, como podremos ver más adelante, por el relanzamiento del proceso de descentralización, así como por su relación con la cooperación técnica internacional.

Es así que San Martín, desde el año 2004 cuenta con la asistencia técnica de la Cooperación Internacional USAID/APRENDES que le ha permitido desarrollar una propuesta pedagógica integral en escuelas unidocentes y multigrados en áreas rurales, así como el poner en marcha una serie de estrategias de soporte al proceso de gestión educativa descentralizada. El desarrollo de esta experiencia ha permitido a la región articular una serie de esfuerzos y capitalizar sus avances, y poder tener actualmente un

referente concreto de mejora de la calidad educativa, y tener evidencias sobre cómo avanzar en el este proceso en el conjunto de las escuelas de la región.

El modelo seguido por San Martín expresa la conjunción de voluntad política, disposición al cambio de las autoridades del sector y soporte técnico, esta combinación ha permitido que actualmente se puedan mostrara resultados concretos de los avances positivos en logros educativos de los alumnos, así como avances en la implementación de políticas educativas regionales que sostienen estos cambios.

Para tener una mejor comprensión del desarrollo de la experiencia de San Martín, se ha organizado este documento en tres capítulos. En el primer capítulo se presenta:

- Una mirada histórica de la experiencia tratando de identificar aquellos aspectos de sus procesos sociales y políticos que han generado condiciones favorables para el cambio
- El porqué de la relevancia de la experiencia, señalando la cobertura y los resultados alcanzados.

En el segundo capítulo se desarrolla el análisis de la experiencia organizado desde los principios que rigen una buena gestión pública.

Y finalmente en el tercer capítulo se presentan las lecciones aprendidas de la experiencia organizados desde los principios antes mencionados.

Capítulo I: Relevancia de la experiencia

1. Una Mirada Histórica

San Martín al igual que otros departamentos tiene una experiencia previa de desconcentración, que actualmente constituyen las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, como organizaciones que administran personal, bienes, documentación, competencias y funciones desconcentradas.

La función esencial de las DRE era encargarse del funcionamiento de la red escolar de la región adaptando las normas nacionales a las características específicas de su ámbito. Las autoridades zonales constituían un nivel subordinado. Más tarde las Direcciones Zonales se convertirán en Unidades de Servicios Educativos (USE). A principios de los ochenta se desactiva la nuclearización, nace la Dirección Regional de Educación y sus respectivas direcciones que luego daría lugar a la Unidades de Gestión Educativa Local (actualmente existen 10 UGEL, 3 ejecutoras y 7 operativas UGEL). Al de esa historia podemos verlo en el siguiente cuadro:

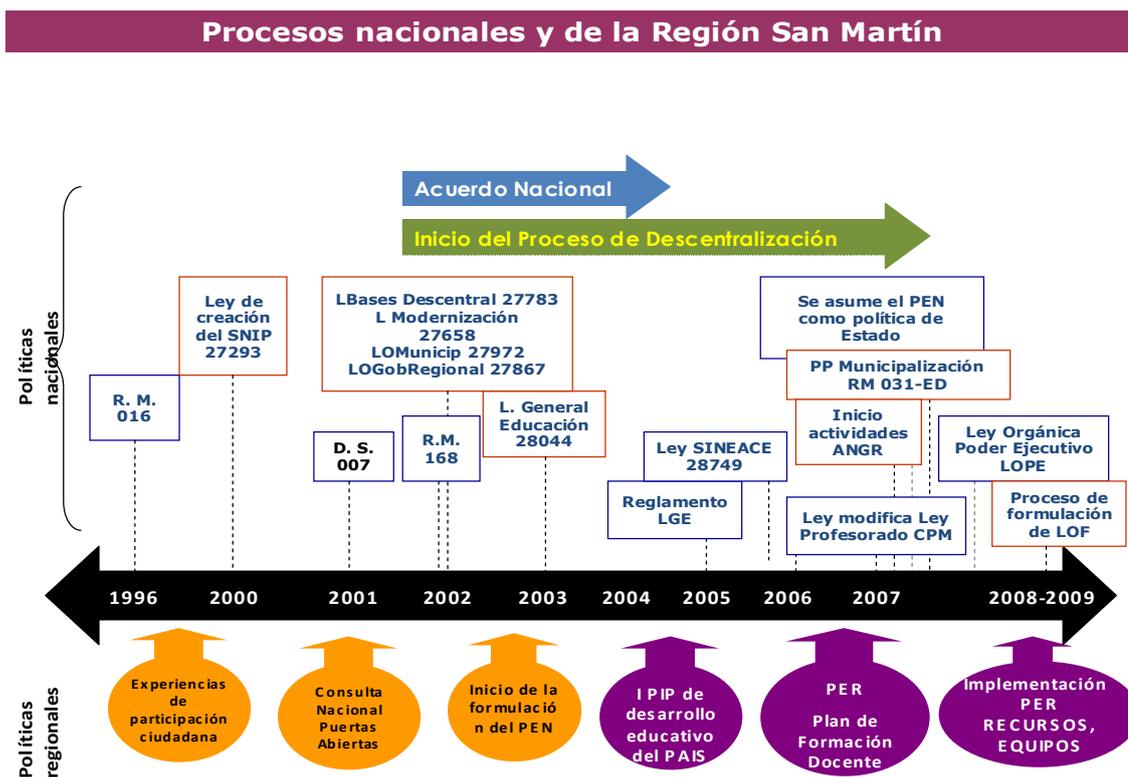
| RUTA DE DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA EN SAN MARTÍN | | | | |
|---|--|---|--|--|
| 1971 | 1977 | 1982 | 1986 | 1996 |
| <ul style="list-style-type: none"> - Creación de las primeras DRE - Se contaba con 9 DRE en el país y cada una tenía un número variable de zonas, que hacían un total de 33. - San Martín pertenecía a la Región de Loreto | <ul style="list-style-type: none"> - Incremento a 27 zonales - San Martín con Amazonas formaban las zonas 101 y 102 respectivamente. | <ul style="list-style-type: none"> - Se crea la Dirección Departamental de Educación de San Martín con R.S.Nº 001-82-ED - Las zonales funcionan como USES | <ul style="list-style-type: none"> - Nace la Dirección Regional de Educación, organizada en tres Direcciones Sub Regionales (San Martín, Tocache y Mariscal Cáceres), con sus respectivas Áreas de Desarrollo Educativo | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor autonomía de la IIEE para decidir sobre programación curricular, estilo de gestión y su PEI, tomando como base la RM. Nº 016-1996-ED |

De este proceso de desconcentración podemos resaltar los esfuerzos de la Dirección Regional (años 80 y 90) por fortalecer la participación estudiantil a través de los municipios escolares, así como los esfuerzos desplegados por fortalecer la autonomía de la institución educativa.

Las últimas iniciativas encaminadas a lograr descentralización política y administrativa del país en el campo de la educación se fue dando a partir del 2002 con la promulgación de las siguientes normas: Ley Nº 27680 - Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, Ley de Bases de la Descentralización Nº 27783, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Nº 27867, Ley Orgánica de Municipalidades Nº 27972 y la Ley General de Educación Nº 28044 y sus reglamentos-. Y más recientemente en el año 2008 la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en el campo de las políticas educativas la aprobación del PEN como política nacional (enero del 2008).

Si bien todas las regiones han contado con este mismo marco normativo y de políticas, lo que distingue a la región San Martín son los procesos desencadenados por iniciativa de los propios actores regionales, quienes animados por un sentido de pertenencia a su región, por la demanda de la población de un mejor servicio educativo y por la asistencia de proyectos de cooperación técnica internacional, han generado procesos de cambio y capacidades para afrontar en mejores condiciones los procesos de reformas del Estado y de Descentralización Educativa.

Así, San Martín es una de las primeras regiones en iniciar la formulación de su PER, la misma que le tomó más de tres años, y que le ha permitido que las diferentes autoridades regionales lo reconozcan y respalden y tener una legitimidad social sólida. Asimismo, fue la primera región en formular un PIP en educación que atendiera el mejoramiento de las capacidades y la promoción de innovaciones educativas.



El proceso de gestión educativa descentralizada en San Martín, tiene como una de sus características el haber desarrollado políticas teniendo como marco normativo la Ley General de Educación, y el haberse antecedido a las políticas nacionales como es el caso del PER que inició su proceso y fue aprobado antes que el PEN; o el Plan de formación docente que estuvo diseñado y financiado por tres años, antes que se lanzará el PRONAFCAP que en su etapa inicial era sólo por 4 meses; o los Proyectos de Inversión Pública en educación que surgió antes que la directiva del MEF flexibilizará sus indicadores de evaluación para este tipo de proyectos (San Martín aportó a este proceso).

Este desarrollo en algunos casos ha significado la posibilidad de negociación con los niveles nacionales (CNE, MED, MEF) y en otros casos, como el formación docente, lo que ha generado es la existencia de dos programas (nacional y regional) implementándose en un mismo territorio. Estos temas están pendientes de resolver en agenda nacional - regional.

2. Aspectos relevantes del caso San Martín

Como parte de la metodología se establecieron criterios de selección de casos relevantes de gestión educativa descentralizada, que en el caso de San Martín se cumplen ampliamente:

- ✓ Tener evidencia de mejoras en capacidades, en proceso y/o de los resultados
- ✓ Tener un desarrollo de tres o más años o ser un modelo innovativo en construcción
- ✓ Gozar del reconocimiento a nivel local, regional, nacional y/o internacional
- ✓ Estar en concordancia con políticas de desarrollo nacional y regional
- ✓ Operar en el sistema
- ✓ Poder ser adecuados a diferentes contextos
- ✓ Tener información sobre la implementación de la experiencia

a. Actores involucrados:

Los actores involucrados fueron:

| Tipo de actor | Detalle |
|------------------------------|--|
| Gobierno Nacional | Ministerio de Economía y Finanzas |
| Gobierno regional | Gerencia de Desarrollo Social, Dirección Regional de Educación, UGEL |
| Gobierno Local | Municipio |
| Otras instituciones públicas | Ministerio de Economía y Finanzas |
| Instancias de participación | Consejo Regional de Educación |
| Instituciones educativas | Directores, docentes, padres y alumnos de 140 escuelas |
| <i>Cooperación Técnica</i> | USAID-APrenDes |

b. Cobertura:

En esta primera etapa, el desarrollo de la propuesta pedagógica integral se realizó en escuelas unidocentes y multigrado, el área rural la cobertura fue de 5,140 estudiantes y 260 docentes, ubicados en 136 escuelas rurales de 35 distritos de 9 provincias de la región. Este número de escuelas representan el 15% del total de escuelas unidocentes y multigrado de la región⁴.

Cuadro NO. 1. Número de distritos, instituciones educativas, docentes y estudiantes del Proyecto USAID-APrenDes, durante el año 2004-2005

| Provincia | Distrito | No. de IIEE | No. docentes | No. alumnos |
|------------------|-----------|-------------|--------------|-------------|
| BELLAVISTA | 4 | 17 | 31 | 579 |
| HUALLAGA | 3 | 16 | 29 | 557 |
| LAMAS | 4 | 13 | 28 | 438 |
| MARISCAL CACERES | 4 | 17 | 35 | 706 |
| MOYOBAMBA | 3 | 16 | 28 | 551 |
| PICOTA | 6 | 17 | 35 | 674 |
| RIOJA | 4 | 17 | 36 | 883 |
| SAN MARTIN | 4 | 10 | 19 | 366 |
| TOCACHE | 3 | 13 | 19 | 386 |
| TOTAL | 35 | 136 | 260 | 5140 |

c. Financiamiento:

⁴ De acuerdo a la información de ESCALE 2007, existen en San Martín 885 instituciones educativas unidocente o multigrado.

Los montos de financiamiento incluyen sólo inversiones más no gastos corrientes (pago de maestros, servicios básicos)

- A nivel regional **S/. 1'365,550.00**

PIP 1: "Proyecto Educativo Regional de San Martín" - Planificación del sistema educativo

- Desde la Cooperación Técnica USAID-AprendeDes **\$ 384,615.00** (2004-2005)

É 70 instituciones educativas durante el 2004 y 2005

É 70 instituciones educativas durante el 2005

Los costos son el resultado de un promedio anual por institución educativa de \$1,831.5 dólares, que corresponde a una inversión promedio de \$43.6 dólares anuales por estudiante.⁵

Etapa II: Priorización - financiamiento de políticas y desarrollo del modelo de gestión local de la educación (2006-2007)

Durante esta etapa se culminó la elaboración del PER y se desarrolló un programa de capacitación a funcionarios de la DRE y de las UGELs en temas de planificación, monitoreo y evaluación y sistemas de información, la finalidad era desarrollar capacidades para que los funcionarios estuvieran en condiciones de desarrollar un sistema de planificación educativa regional que desencadenara otros procesos de la gestión educativa. Es así, que en el año siguiente (2007) se avanza en la elaboración del Plan de Gobierno de Mediano Plazo, que es un nivel de planificación programática del PER y se logra articula este plan con la planificación operativa de la DRE y las UGEL.

Asimismo, la región desarrolla una propuesta concertada de Formación Docente Continua que luego sería el referente conceptual del Proyecto de Inversión 2. En simultaneo se dan las primeras reuniones de trabajo de la Región con el Ministerio de Educación para diseñar el proceso de reestructuración, en esos años como parte del PEAR, la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa desarrolla un "Análisis Funcional de la DRE y las UGEL de la región San Martín" que sería el punto de partida para pensar el tema de la reestructuración en la región.

a. Actores involucrados:

Una diferencia con la etapa anterior, es que en esta se suman más espacios de participación tanto a nivel regional como local:

| Tipo de actor | Detalle |
|------------------------------|--|
| Gobierno Nacional | Ministerio de Economía y Finanzas |
| Gobierno regional | Gerencia de Desarrollo Social, Dirección Regional de Educación, UGEL |
| Gobierno Local | Municipio (alcalde, regidores) |
| Otras instituciones públicas | Consejo Nacional de Educación |
| Instancias de participación | CORAPE, COPALE, Comisión Regional de educación, Comité de Gestión para la Formación Continua del Docente |

⁵ Este costeo corresponde al documento de "Estandarización y Costeo del Proyecto USAID AprendeDes", estos costos no incluyen gastos de operaciones del proyecto.

| | |
|----------------------------|---|
| Instituciones educativas | Directores, docentes, padres y alumnos de 140 escuelas Redes Educativas |
| <i>Cooperación Técnica</i> | USAID-AprenDes, Universidad Católica del Perú |

b. Cobertura:

En esta segunda etapa, la cobertura desde la cooperación de USAID-AprenDes fue de 7,128 estudiantes y 371 docentes, ubicados en 192 escuelas rurales de 43 distritos de 9 provincias de la región. Este número de escuelas representan el **22%** del total de escuelas unidocentes y multigrado de la región.

Cuadro No. 2. Número de distritos, instituciones educativas, docentes y estudiantes del Proyecto USAID-AprenDes, durante el año 2006-2008

| Provincia | Distrito | No. de IIEE | No. docentes | No. alumnos |
|------------------|-----------|-------------|--------------|-------------|
| BELLAVISTA | 4 | 21 | 40 | 764 |
| HUALLAGA | 3 | 23 | 41 | 820 |
| LAMAS | 4 | 13 | 28 | 438 |
| MARISCAL CACERES | 5 | 23 | 53 | 731 |
| MOYOBAMBA | 3 | 16 | 28 | 551 |
| PICOTA | 9 | 22 | 51 | 1055 |
| RIOJA | 4 | 17 | 36 | 883 |
| SAN MARTIN | 6 | 14 | 25 | 496 |
| TOCACHE | 5 | 43 | 69 | 1390 |
| TOTAL | 43 | 192 | 371 | 7128 |

Asimismo, en esta etapa la región inició el desarrollo del Programa de Formación Docente en Servicio en 298 instituciones educativas de los diferentes niveles de la región. Este programa, se pone en marcha a través del PIP 2 y con ello se logra la implementación de una propuesta pedagógica integral, recogiendo para ello la experiencia del Proyecto USAID-AprenDes, del PER del MED, así como experiencias educativas de ONGs locales.

Cuadro No. 3. Número de educativas y docentes que participan en el Proyecto “Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en instituciones educativas focalizadas de la región San Martín”

| Nivel | Instituciones Educativas (II.EE) | Docentes | Alumnos |
|--------------|----------------------------------|-------------|--------------|
| Inicial | 74 | 117 | 2714 |
| Primaria | 187 | 681 | 16914 |
| Secundaria | 37 | 376 | 6705 |
| TOTAL | 298 | 1174 | 26333 |

c. Financiamiento:

Los montos de financiamiento incluyen sólo inversiones más no gastos corrientes (pago de maestros, servicios básicos)

- A nivel regional **S/. 1'955,696.00**

PIP 2: "Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en instituciones educativas focalizadas de la región San Martín" = 298 I.E

- Desde la Cooperación Técnica USAID-AprenDes **\$.613,552.5** (2006-2007)

É 140 instituciones educativas durante el 2006 y 2007

É 55 instituciones educativas adicionales en el 2007

Los costos son el resultado de un promedio anual pro escuela de \$1,831.5 dólares, que corresponde a una inversión promedio de \$43.6 dólares anuales por estudiante.⁶

Etapa III. Implementación y reestructuración del modelo de gestión educativa (2008-2009...)

Durante esta etapa se consolidó la conformación y funcionamiento de equipos técnicos regionales que tienen como principal objetivo diseñar e implementar mecanismos de implementación del PER. Asimismo, se consolida el diseño del modelo de gestión regional y la ruta del proceso de reestructuración.

En el ámbito local, las redes educativas asumen nuevos roles, se inscriben como agentes participantes en el presupuesto participativo y desarrollan capacidades en la formulación de proyectos de inversión pública.

Esta es una etapa, eminentemente de gestión de planes, programas y proyectos diseñados en las etapas anteriores. En esta etapa la región ya cuenta con evidencias de lo que se puede lograr, el presupuesto que requiere, el tipo de cambios en su funcionamiento, y las capacidades que necesita para responder a las exigencias de la gestión. La necesidad de cambios organizacionales y estructurales es una demanda regional que exige a la región capacidad de diseño, de implementación y sobre todo de diálogo y negociación al interior de la misma región y con el nivel nacional.

a. Actores involucrados:

En esta etapa se suma como actor importante los equipos técnicos regionales que cumplen un rol fundamental en el diseño e implementación de las estrategias de apoyo a la gestión descentralizada.

⁶ Este costeo corresponde al documento de "Estandarización y Costeo del Proyecto USAID Aprende", estos costos no incluyen gastos de operaciones del proyecto.

| Tipo de actor | Detalle |
|------------------------------|--|
| Gobierno Nacional | Ministerio de Economía y Finanzas |
| Gobierno regional | Gerencia de Desarrollo Social, Dirección Regional de Educación, UGEL, Comisiones técnicas (planificación, Diseño de Proyectos de inversión, Reestructuración, gestión de Proyectos de Inversión) |
| Gobierno Local | Municipio (alcalde, regidores) |
| Otras instituciones públicas | Consejo Nacional de Educación |
| Instancias de participación | CORAPE, COPALE, Comisión Regional de educación, Comité de Gestión para la Formación Continua del Docente |
| Instituciones educativas | Directores, docentes, padres y alumnos de 140 escuelas Redes Educativas |
| <i>Cooperación Técnica</i> | USAID-APrenDes Universidad Católica del Perú |

b. Cobertura:

En esta tercera etapa, la cobertura desde la cooperación de USAID-AprenDes es de 3,467 estudiantes y 166 docentes, ubicados en 81 escuelas rurales de 32 distritos de 9 provincias de la región. La estrategia en esta etapa es afianzar la propuesta pedagógica y de gestión escolar en y poder contar en la región con instituciones educativas demostrativas que puedan ser sedes de pasantía e intercambio educativo.

Cuadro No. 4. Número de distritos, instituciones educativas, docentes y estudiantes del Proyecto USAID-AprenDes, durante el año 2009

| Provincia | Distrito | No. de IIEE | No. docentes | No. alumnos |
|------------------|-----------|-------------|--------------|-------------|
| BELLAVISTA | 2 | 5 | 11 | 204 |
| HUALLAGA | 3 | 10 | 19 | 409 |
| LAMAS | 4 | 5 | 12 | 180 |
| MARISCAL CACERES | 4 | 11 | 29 | 680 |
| MOYOBAMBA | 3 | 6 | 14 | 313 |
| PICOTA | 5 | 8 | 26 | 559 |
| RIOJA | 2 | 3 | 7 | 169 |
| PICOTA | 4 | 7 | 11 | 220 |
| TOCACHE | 5 | 32 | 51 | 1046 |
| | 32 | 81 | 166 | 3467 |

Cuadro No. 5. Número de educativas y docentes que participan en el Proyecto "Formación docente en servicio para el desarrollo de capacidades en los estudiantes de educación básica regular de la región San Martín"

| Nº | Distritos | Alumnos | | | | Docentes | | | | Instituciones Educativas | | | |
|-----------------------|-----------------|-------------|--------------|--------------|--------------|------------|-------------|------------|-------------|--------------------------|------------|------------|------------|
| | | Inicial | Primaria | Secundaria | Total | Inicial | Primaria | Secundaria | Total | Inicial | Primaria | Secundaria | Total |
| | | 390 | 1589 | 355 | 2334 | 13 | 64 | 25 | 102 | 14 | 27 | 4 | 45 |
| | | 255 | 1372 | 540 | 2167 | 7 | 55 | 29 | 91 | 11 | 25 | 5 | 41 |
| 3 | Agua Blanca | 58 | 402 | 192 | 652 | 3 | 17 | 8 | 28 | 3 | 5 | 1 | 9 |
| 4 | San Martín | 52 | 1814 | 564 | 2430 | 2 | 70 | 32 | 104 | 1 | 27 | 6 | 34 |
| 5 | El Eslabón | 112 | 301 | 210 | 623 | 5 | 14 | 16 | 35 | 2 | 2 | 2 | 6 |
| 6 | Piscoyacu | 77 | 624 | 229 | 930 | 4 | 29 | 16 | 49 | 2 | 12 | 2 | 16 |
| 7 | Barranquita | 156 | 1198 | 369 | 1723 | 8 | 54 | 25 | 87 | 6 | 23 | 3 | 32 |
| 8 | Caynarachi | 195 | 1425 | 465 | 2085 | 11 | 67 | 31 | 109 | 9 | 24 | 4 | 37 |
| 9 | Campanilla | 395 | 2034 | 754 | 3183 | 15 | 86 | 48 | 149 | 12 | 24 | 6 | 42 |
| 10 | Pachiza | 194 | 826 | 260 | 1280 | 8 | 36 | 18 | 62 | 7 | 14 | 2 | 23 |
| 11 | Jepelacio | 519 | 4099 | 1890 | 6508 | 22 | 162 | 99 | 283 | 13 | 50 | 11 | 74 |
| 12 | Shamboyacu | 147 | 1643 | 415 | 2205 | 5 | 52 | 21 | 78 | 4 | 20 | 3 | 27 |
| 13 | Tingo de Ponaza | 182 | 781 | 436 | 1399 | 6 | 31 | 29 | 66 | 6 | 12 | 4 | 22 |
| 14 | San Fernando | 102 | 695 | 292 | 1089 | 4 | 26 | 12 | 42 | 3 | 7 | 1 | 11 |
| 15 | Yorongos | 72 | 477 | 213 | 762 | 3 | 19 | 11 | 33 | 1 | 5 | 1 | 7 |
| 16 | Chipurana | 66 | 351 | 239 | 656 | 2 | 14 | 16 | 32 | 3 | 3 | 2 | 8 |
| 17 | Porvenir | 105 | 428 | 220 | 753 | 5 | 17 | 14 | 36 | 3 | 4 | 2 | 9 |
| 18 | Huimbayoc | 218 | 1058 | 538 | 1814 | 10 | 43 | 35 | 88 | 11 | 15 | 5 | 31 |
| 19 | Pólvora | 295 | 2310 | 1333 | 3938 | 13 | 91 | 64 | 168 | 8 | 32 | 6 | 46 |
| 20 | Tocache | 709 | 3973 | 2597 | 7279 | 30 | 196 | 130 | 356 | 14 | 48 | 7 | 69 |
| TOTAL REGIONAL | | 4299 | 27400 | 12111 | 43810 | 176 | 1143 | 679 | 1998 | 133 | 379 | 77 | 589 |

Fuente: DRESM. Estadística (2007)

Asimismo, como se puede ver en el cuadro anterior, la región extiende su trabajo a 589 instituciones educativas de los diferentes niveles de la región. Al igual que en la etapa anterior, la propuesta de mejoramiento de la calidad educativa se implementa a través del PIP 3.

c. Financiamiento:

Los montos de financiamiento incluyen sólo inversiones más no gastos corrientes (pago de maestros, servicios básicos)

- A nivel regional **S/. 17'196,935.00**
 - PIP 3: S/. 6'562,026.00 "Formación docente en servicio para el desarrollo de capacidades en los estudiantes de educación básica regular de la región San Martín" (en proceso de aprobación)
 - PIP 4: S/. 5'806,130.60 "Mejoramiento de los servicios de educación básica alternativa, comunitaria y técnico productiva para la generación y fortalecimiento de capacidades cognitivas, sociales y laborales en la región San Martín" (en proceso de elaboración a nivel de perfil)
 - PIP Infraestructura: S/. 4'828,779.00
- Desde la Cooperación Técnica USAID- \$.869,962.50 (2008-2009)
 - É 195 instituciones educativas durante el 2008 y 2009
 - É 85 instituciones educativas adicionales en el 2009

RUTA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN SAN MARTÍN

PRIMERA ETAPA

2003- 2004

- Inicio de la formulación del PER
- Articulación de los objetivos del PER al Plan de Desarrollo Concertado de la región
- Creación de la Comisión de Gestión del PER
- Posicionamiento del tema educativo en la agenda política a través del Presupuesto Participativo.
- Priorización del primer PIP 1 de desarrollo de capacidades – Formulación del PER

2005

- Implementación del primer PIP 1- (formulación del PER y generación de condiciones para la gestión)
- Funcionamiento del primer equipo ad hoc para la gestión del PIP 1
- Formulación del PER y del PEL en 9 provincias

SEGUNDA ETAPA

2006

- Culminación del PER (2006)
- Desarrollo de capacidades en DRE y UGEL en planificación y sistemas de información
- Formulación del Plan de Formación Continua Regional
- Elaboración del PIP 2.

2007

- Inicio del diseño del proceso de reestructuración en coordinación con el MED
- Elaboración del Plan de Gobierno en educación de Mediano Plazo
- Conformación de la Comisión Regional de Educación
- Implementación del PIP 2

TERCERA ETAPA

2008-2009

- Consolidación de equipos técnicos: planificación, reorganización, proyectos de inversión
- Proceso de diseño del modelo de gestión regional. Distribución de roles y funciones a nivel regional

- Participación de directores/docentes en el presupuesto participativo
- Movilización de las instituciones educativas para la formulación del PER

- Desarrollo de la propuesta de escuelas activas. Focalizado en 140 IIEE unidocentes y multigrado
- Instalación de de CONEI, ME y redes educativas en 9 provincias 35 distritos con apoyo del Proyecto Aprende

- Funcionamiento de CONEIs con PEIs y plan de trabajo en ejecución
- Funcionamiento del Municipio Escolar
- Conformación de redes educativas

- CONEIs con PEI y plan de trabajo en ejecución
- Funcionamiento del Municipio Escolar
- Fortalecimiento de redes educativas

- Participación de redes en espacios de presupuesto participativo
- Participación de redes en la elaboración de Proyectos de Inversión Pública menor

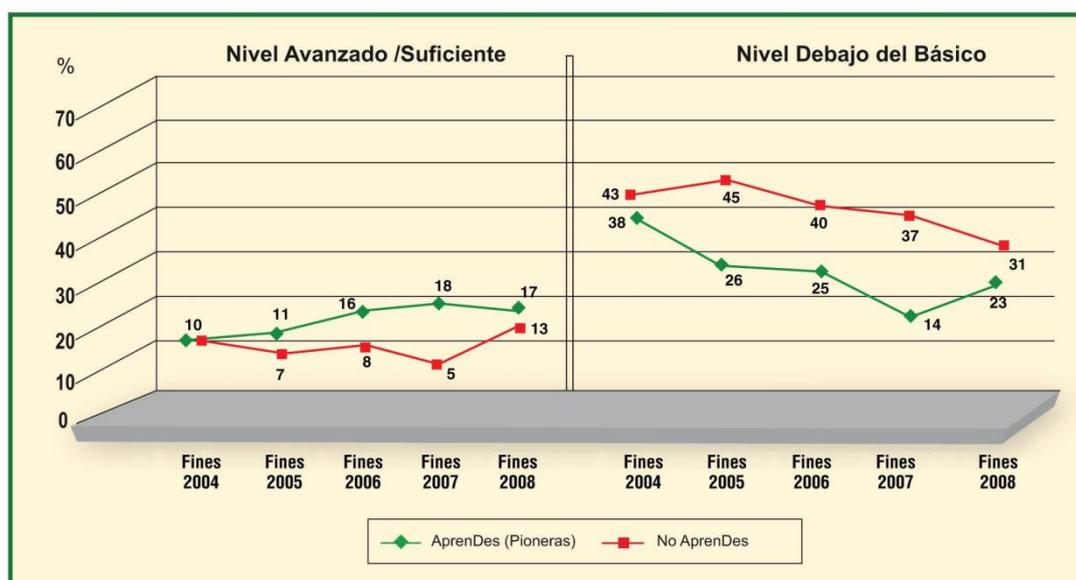
d. Resultados⁷

Respecto a los resultados vamos a distinguir los resultados reportados por el **proyecto USAID-ApreNDes** en los distritos de las escuelas atendidas a lo largo de cinco años (2004-2008) y los resultados reportados por la Dirección Regional de Educación como parte del seguimiento que vienen realizando a la implementación del PER.

En el caso de los resultados reportados por el Proyecto USAID-ApreNDes, las evaluaciones realizadas en estos cinco años dan cuenta del impacto en el mejoramiento de la calidad del aprendizaje, como se señala a continuación estas instituciones educativas han logrado:

- Mejorar significativamente el dominio de las capacidades del área de Comunicación Integral. Se observa un incremento de los alumnos que alcanzan al nivel suficiente (17%) y una significativa reducción de los alumnos que están por debajo del básico.

Gráfico1: Rendimiento en comunicación integral de estudiantes de 1ero., 3ero y 6to. Grados en escuelas del Proyecto ApreNDes y escuelas control (en%)

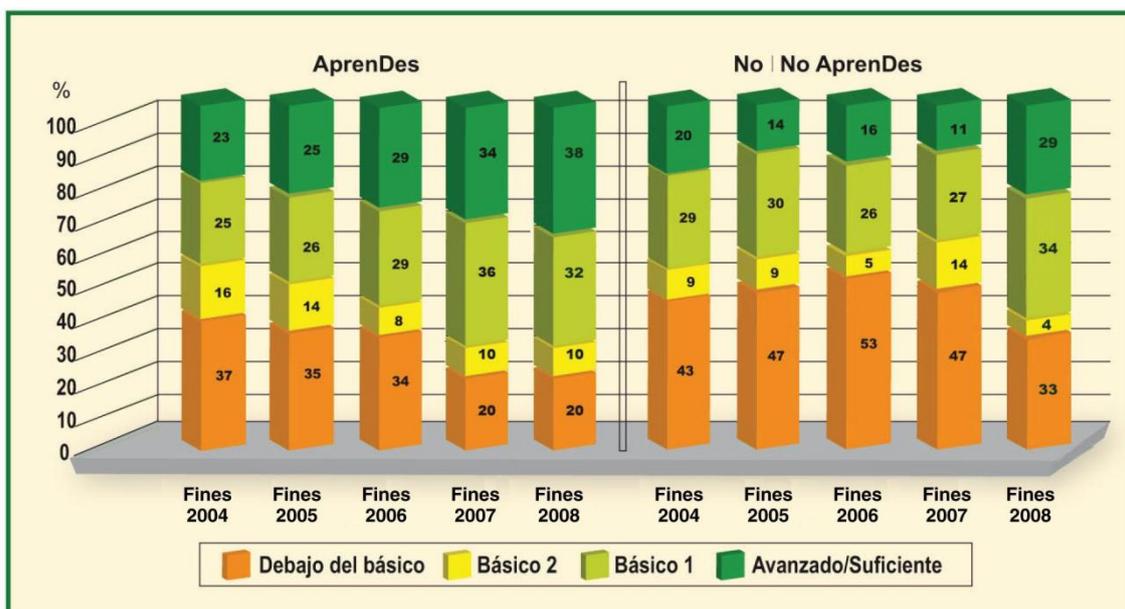


- Incrementar el porcentaje de estudiantes del tercer grado (38%) que se ubica en el nivel de desempeño adecuado para su grado. Este resultado ha sido progresivo.

⁷ Revisar la publicación de "Propuesta Pedagógica Integral" publicado por el Proyecto USAID_ApreNDes 2009. Capítulo 6 Evaluación de impacto y sus resultados. Referencias sobre Indicadores de desempeño ver el anexo 4.

- I. Tasa de término de educación primaria en escuelas intervenidas por el proyecto (Eficiencia interna)
- II. Costos de la eficiencia interna: El costo de un graduando
- III. El costo marginal de la excelencia académica
- IV. Nivel de conocimiento: Pruebas de Comunicación Integral
- V. Nivel de conocimiento: Pruebas de Matemáticas
- VI. Ratio de profesores que utilizan metodologías educativas de aprendizaje activo.

Gráfico 2: Rendimiento en comunicación integral de estudiantes de 3ero en escuelas del Proyecto ApreNDes y escuelas control (en%)



- Lograr que en el 100% de las instituciones educativas se hayan conformado los Consejos Educativos Institucionales – CONEI y los municipios escolares. Y que estas organizaciones no sólo estén constituidas sino con planes de trabajo en desarrollo.

La región San Martín como parte de su sistema de planificación ha establecido metas e indicadores que responden a las políticas priorizadas al 2012. Actualmente se cuenta con una línea de base y se encuentra en proceso de construcción del sistema de información que pueda facilitar información sobre los resultados que va alcanzando la región.

Capítulo II: Análisis de la gestión educativa en San Martín desde los principios de una buena gestión pública

El breve análisis de la experiencia de la región San Martín en el diseño e implementación de su modelo de gestión educativa se presenta en virtud de cinco (5) principios de una buena gestión pública descentralizada:

1. Funcionalidad y organización
2. Gestión por resultados
3. Participación y rendición de cuentas
4. Autonomía
5. Capacidad institucional

La información en cada uno de estos rubros contiene tanto datos sobre el proceso seguido en la región, los actores intervinientes y el nivel de logro alcanzado en función de indicadores de proceso identificados hasta la fecha.

1. Funcionalidad y organización

El caso San Martín exhibe avances sustantivos en materia de funcionalidad, principalmente en base a los siguientes indicadores:

1.1. Modelo de gestión educativa centrado en los procesos pedagógicos impulsa reforma del sistema regional

El modelo de gestión educativa regional es una demanda identificada por San Martín previamente a la formulación del PER y que, tal como ya se ha detallado en los antecedentes históricos, está teñido por un proceso de construcción sólida de identidad regional que impulsa al Gobierno Regional al ejercicio de su autonomía valiéndose de la normativa de descentralización que así lo plantea y promueve.

La fuerte cultura de resistencia al cambio y el temor de los funcionarios a la amenaza de la reorganización con la que se asocia siempre los procesos de reforma organizacional, hizo del planteamiento de la reestructuración de la gestión regional un proceso de avances lentos y tensiones latentes. Fue en la implementación misma de las innovaciones educativas y de gestión pública que se inician desde el 2004 que tanto el funcionariado del sector como las autoridades políticas se sensibilizaron de la urgencia de plantear un armazón institucional y organizacional al PER que permitiera que los proyectos de inversión pública, las estrategias de formación docente en servicio, la implementación de modelos pedagógicos en zonas rurales y la consolidación de las redes educativas a nivel local, entre otros avances sustantivos, pudieran marchar con eficiencia y sostenibilidad.

El proceso de sensibilización para incluir en la agenda regional la necesidad de la reestructuración tuvo como estrategia más eficaz replantear el tema no como ejecutar la

“reorganización” del sector sino como implementar un nuevo “modelo de gestión”, concepto que movilizaba a un cambio institucional antes que a un mero ajuste organizacional o de recursos humanos. En el transcurso de la formulación del Proyecto Educativo Regional, (2004), y en concreto desde el 2005 y 2006, se inician procesos de diseño de la hoja de ruta pero que no logran consolidarse ni tener respaldo de los funcionarios, hasta que en el 2007 se consigue una validación más amplia por parte del funcionariado del Gobierno Regional y de la DRE, y se formulan las primeras versiones consistentes de una hoja de ruta para el diseño del nuevo modelo de gestión educativa regional.

En el 2008, se constituye una Comisión Técnica ad hoc del Modelo de Gestión que inicia, con la asistencia técnica del Proyecto USAID/AprenDes, un proceso concertado de formulación de la ruta de trabajo, conceptualización del modelo de gestión regional, y un costeo de las actividades que luego se incorporaría en el Proyecto de Inversión Pública III (a iniciarse en el 2010).

En el 2009, la Comisión Técnica se reestructura en articulación a otros procesos complementarios con el diseño del modelo de gestión, como son la planificación, el seguimiento y control institucional, la modernización del sistema administrativo, y la promoción de la transparencia y la participación; es así que se constituye el Equipo Técnico Regional del Modelo de Gestión (2009) como agente operador del proceso y que elabora una versión ajustada de la ruta, la misma que se articula a los lineamientos de reestructuración planteados desde el Ministerio de Educación (OAAE), y con quien se viene coordinando conjuntamente el seguimiento de las próximas actividades.

La ruta se plantea en 3 momentos:

Momento 1. Diseño e implementación del modelo de gestión regional

En este momento, se diseña conceptualmente el tipo de modelo de gestión que la región necesita para implementar su PER, las condiciones institucionales necesarias para su funcionamiento, y los perfiles y capacidades necesarias de desarrollar en los actores que le den vida para su sostenibilidad.

Las actividades propuestas van desde la delimitación participativa de roles y funciones, el diagnóstico funcional del sector, la elaboración de perfiles de competencias, la formulación e implementación de un plan de desarrollo de capacidades para la gestión educativa, y la evaluación del desempeño. En este momento es donde se planteará también las reformas normativas necesarias para formalizar los cambios.

Momento 2. Proceso de reestructuración de DRE, UGEL e IIEE

En el plano estructural, el modelo de gestión necesita una reforma de proceso y estructuras organizacionales que sostengan las condiciones institucionales mejoradas. Así, la región se propone identificar los procesos pedagógicos y administrativos claves del sistema regional, simplificarlos y mejorarlos, para luego dar cabida a un rediseño organizacional eficiente y acorde al modelo; finalmente se actualizan los instrumentos de gestión referidos a personal, organización, presupuesto.

En este mismo momento es cuando se implementan los modelos de gestión local que sostenían la propuesta de Escuelas Activas en las escuelas unidocentes y multigrados iniciadas con la asistencia técnica del Proyecto USAID/AprenDes. Las propuestas de modelo locales se complementan y refuerzan con las relaciones de las Redes Educativas, las autoridades locales y la comunidad a través de los COPRED y CONEI.

Momento 3. Sensibilización y cambio del clima institucional

Paralelamente a los cambios institucionales y estructurales, la ruta de la región San Martín no deja de lado el ámbito actitudinal en el desarrollo de la propuesta, toda vez que las principales trabas para la implementación de innovaciones son de índole cultural; por ello, este momento plantea estrategias de mejoramiento del clima institucional, la renovación de la cultura organizacional acorde a una actitud favorable al aprendizaje, y la implementación de mecanismos anticorrupción, de incentivos y sanciones para los funcionarios, directores y docentes del sistema educativo regional.

En cuanto a la conceptualización del modelo de gestión de San Martín, se replantea la reforma educativa en la región de una mirada funcional y organizacional, a una mirada sistémica de mejoramiento de la entrega del servicio educativo al ciudadano. Las principales características que se asocian a este modelo de gestión se pueden resumir en las siguientes:

- **Centralidad de la escuela y lo pedagógico.** Se recupera la centralidad de la escuela y, por tanto, de lo pedagógico como ámbito sustantivo de la gestión. Los sistemas administrativos, institucionales, financieros y de planificación son ámbitos de soporte de los procesos de fortalecimiento de la autonomía de la escuela.

La gestión educativa se entiende como un sistema de componentes en constante interrelación e intersección, centralizados en el subsistema de gestión pedagógica. A su alrededor, le brindan soporte los subsistemas de planificación y financiamiento; organización; participación y transparencia; y control (evaluación y monitoreo).

- **Gestión colaborativa de redes educativas respalda la autonomía de la escuela.** Como alternativa para superar las limitaciones presupuestales y territoriales de muchas escuelas de zonas rurales o de difícil acceso es la promoción de las redes educativas para el fortalecimiento de su gestión de manera colaborativa y la optimización de los recursos orientados a sostener los procesos pedagógicos de calidad.
 - **Pasar de un modelo de gestión centralizada a uno descentralizado (enfoque sectorial a uno territorial).** Basado en la interdependencia de distintos centros de decisión (marco de un Estado Unitario y descentralizado). Con respuestas intersectoriales a las demandas y necesidades de la escuela, principalmente de educación, salud y agricultura, y apostando por el rol protagónico de los gobiernos locales distrital y provincial, instancias descentralizadas y los órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana a través del COPARE, COPALE, COPRED y CONEI.
 - **Reconfiguración de las relaciones de los actores del sistema a favor de la prestación del servicio público con equidad y calidad.** No solo es un desafío de diseño sino de mejorar las estrategias de entrega de mejores servicios por el Estado (articulación vertical). Organizarse para llevar bienes y servicios públicos con cobertura y calidad suficientes.
 - **Reforzar la gerencia del ciclo del servicio educativo público en base a perfiles y capacidades en constante desarrollo y fortalecimiento.** Es necesario reforzar continuamente (haciendo y creando) las capacidades de gerencia en todo el ciclo de producción de los bienes y servicios públicos.

- **Abordar dimensiones de cambio técnico y político.** Con procesos técnicos rigurosos, coherentes y articulados con el marco normativo nacional y con los roles de cada instancia y niveles de gobierno. Acompañadas de decisiones políticas que viabilicen el diálogo político para las negociaciones entre las autoridades nacionales, regionales y locales, y agilizar los procesos de cambio con características éticas y efectivas.
- **Modelo de gestión descentralizado, participativo y coordinado intergubernamentalmente.** Responsabilidades más compartidas; atención a la realidad y diversidad territorial; decisiones y acciones de gobierno más cerca al ciudadano beneficiario de los bienes y servicios públicos. Ejercicio compartido por los niveles de gobierno bajo principios de corresponsabilidad y complementariedad; promoción de la participación de la ciudadanía, de las organizaciones de la sociedad civil y de los funcionarios del sector en las decisiones de mejora de la calidad educativa.

La propuesta del modelo de gestión educativa regional, la hoja de ruta y su plan de financiamiento, así como los primeros avances en materia de delimitación de roles y funciones, y de rediseño organizacional fue presentada al Consejo Regional para su oficialización en noviembre del 2009.

1.2. Modelo de gestión educativa local que fortalece la autonomía de las IE e involucra a los actores locales

Paralelamente y, en gran medida, previamente, al diseño del modelo de gestión educativa regional, la implementación de la experiencia de Escuelas Activas en zonas rurales que condujo USAID/AprendeDes consolidaba en un grupo de escuelas de la región modelos de cogestión a nivel local, donde tanto la comunidad, padres de familia, docentes y alumnos reunidos en el CONEI, y los actores locales (municipios, redes educativas, ONGs) alimentaban una dinámica territorial de colaboración que permitía sostener la experiencia, consolidarla y ampliarla a otras zonas.

En ella, el gobierno local aparecía en un rol protagónico para la gestión de la educación, daba soporte institucional a los procesos de cambio que generaba la escuela, articulaba los Proyectos Educativos Institucionales con el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado Distrital, de tal forma se incidía en la asignación de recursos para el mejoramiento de las escuelas de la zona. El gobierno local en ese modelo conduce la política educativa de su jurisdicción, facilita recursos y mecanismos de soporte para el funcionamiento de redes educativas, de procesos de planificación educativa local en coordinación con las UGEL (PEL), prioriza en su Plan Operativo Institucional acciones de relevancia sustantiva para la calidad educativa, etc.

Se trata, entonces, de un modelo centralizado en las demandas de la escuela, donde el agente político local “blinda” la concentración de la institución educativa en los alumnos y alumnas, sin distraer a los docentes con la gestión institucional de la misma, para lo cual coadyuva a que las UGEL, las redes educativas y la comunidad adquieran protagonismo en la gestión escolar.

Las UGEL tienen así el escenario propicio para dedicarse al acompañamiento pedagógico e institucional de las escuelas, dan soporte técnico a las redes y a los CONEIs en tanto agentes de gestión escolar primordiales, y coordinan con los gobiernos locales la articulación de la planificación educativa regional con las especificidades provinciales y distritales. Son las UGEL

los brazos pedagógicos de la región pero su relación institucional se consolida en el nivel local, por lo que debe desarrollar mecanismos de acompañamiento técnico a dicho nivel de gobierno.

Esta experiencia es apropiada por la región en el marco de la implementación del nuevo modelo de gestión para que sea generalizada en el departamento, con la flexibilidad suficiente para complementarse o mostrar alternativas de fehaciente evidencia a la aplicación de la municipalización de la educación; los actores locales en ambas propuestas son los mismos, los roles consignados al municipio son los diferentes y que exigen una solución basada en el diálogo y, sobre todo, en evidencias en las escuelas.

1.3. Roles y funciones en gestión educativa precisados participativamente

Uno de los pasos fundamentales que realiza San Martín para institucionalizar la experiencia innovadora que supuso la implementación de Escuelas Activas, la conformación de redes y los proyectos de inversión pública en educación, fue iniciar un proceso de delimitación de roles y funciones de los actores regionales y locales que, en un clima participativo –como lo fue el proceso de formulación del PER-, permitiera, por un lado, dar legitimidad social al nuevo modelo de gestión regional, y por otro, otorgar sentido al marco normativo sectorial y de descentralización que rige con superposiciones y contradicciones el sistema de gestión pública de la educación (Ley General de Educación, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades).

Cabe mencionar que en el marco de previos intentos de reestructuración de la DRE y UGEL (2005 y 2006), San Martín había formalizado ya algunas precisiones funcionales que dieran soporte legal a las innovaciones en las escuelas; así, mediante Resolución Directoral 481 (23 de marzo, 2004) se aprueba la Directiva 002-2004-GRSM-DRE/D donde se refuerza el rol de las UGEL en el campo del acompañamiento pedagógico e institucional a las Instituciones Educativas que daba fundamento al destaque de docentes para la labor de “formadores” o “acompañantes”; y se transfiere la ejecución de los proyectos de inversión pública en educación desde la Gerencia de Desarrollo Social hacia la misma DRE, reafirmando así su rol en la conducción de los procesos técnico-pedagógicos de la región.

En el 2005, y con la asistencia técnica del Ministerio de Educación (OAAE), la región elabora un diagnóstico funcional del estado, limitaciones y necesidades en la ejecución de funciones de la DRE y las 10 UGEL, sistematizando así la realidad desde donde partía la demanda de cambiar el modelo de gestión vigente. Los principales resultados que arroja el diagnóstico se resumen en:

- A pesar de los esfuerzos descentralizadores, en la actualidad se tiene un Ministerio de Educación fuertemente centralizado en decisiones y recursos pero que norma en demasía, utiliza un lenguaje muy diferente al de los profesores y directores, y no cuenta con políticas concertadas intergubernamentalmente sostenidas en el tiempo.
- El modelo de gestión de descentralización educativa carece de un norte o ruta de desarrollo al interior de cada nivel; se reforma la sede central pero no el resto de la administración y menos la Institución Educativa. Se delegan mayores responsabilidades pero sin autoridad a las instituciones educativas, mientras que los roles de las instancias descentralizadas no varían, siguen con la autoridad y el presupuesto centralizados en su sede.
- Las contradicciones, vacíos o desfases de normas complican la gestión, con un marco normativo no solo engorroso sino además incoherente. A nivel normativo, mucho se avanzaría si se realiza una racionalización de la producción normativa, depurando y derogando normas y dispositivos legales que entorpecen la gestión.
- La existencia de un estilo formalista y burocrático donde predomina el afán de control desde "arriba", antes que la búsqueda de efectividad, haciendo más

lenta la gestión por la necesidad de la observancia detallista de la norma o generando inacción por miedo a las sanciones posteriores.

- Desde la DRE, la transferencia de funciones administrativas a las UGEL operativas no permite aún cumplir con sus funciones técnicas de acompañamiento, monitoreo y supervisión para mejorar los aprendizajes, el desarrollo profesional docente y la gestión institucional de las instituciones educativas.
- La atención de prioridades y requerimientos normativos, políticos y administrativos en las DRE y UGEL, generan un descuido de los aspectos fundamentales relacionados a lo institucional y lo pedagógico.
- La existencia de malas condiciones de trabajo y bajas remuneraciones, siendo menor la remuneración de un funcionario o un especialista de la UGEL que la de un docente de aula, y falta de incentivos y de sistemas de evaluación efectivos.
- El escaso presupuesto de las UGEL impide contar con materiales y recursos básicos como movilidad, lo cual condiciona en gran medida el cumplimiento de sus funciones y metas, principalmente del seguimiento de la gestión pedagógica en las instituciones educativas.
- La baja calidad de la capacitación promovida desde las DRE y las UGEL hacia las instituciones educativas, debido a la falta de pertinencia de los contenidos y el uso de enfoques y estrategias metodológicas inadecuados.
- La escasa y empirista supervisión que realizan los especialistas a los docentes en las instituciones educativas están centradas en lo formal, envío y recepción de documentos y no en lo sustantivo que es el acompañamiento y el monitoreo pedagógico.
- La baja calidad e idoneidad técnica y profesional del personal, dado que si bien una parte cuenta con formación y experiencia profesional, otro porcentaje mayoritario no está preparando para ejecutar las funciones transferidas a la región en materia educativa; ello acompañado de un clima actitudinal tradicional y con limitada proyección a las innovaciones.

Este diagnóstico está en proceso de actualización, habiéndose ya elaborado un árbol de problemas en torno a las causas y efectos principales del modelo de gestión educativa tradicional en la región, que ha permitido retomar las recomendaciones planteadas en el diagnóstico del 2005, y desarrollar un mapeo de los temas críticos que actualmente siguen limitando la gestión educativa regional.

Además de la claridad del punto de inicio que permite el diagnóstico, San Martín capitalizó oportunidades provenientes de la coyuntura nacional (2007-2008) que ponía el debate sobre

la delimitación de funciones intergubernamentales en educación en la agenda pública, tales como la formulación y consulta sobre Ley de Organización y Funciones del MINEDU y matriz de competencias; reacciones y limitaciones manifiestas del Plan Piloto de Municipalización; III y IV Encuentro Nacional de Regiones organizado por el Consejo Nacional de Educación; I Encuentro Interregional “Desafíos en la implementación de los PER” en Pucallpa, 2008.

Así, la Comisión Técnica ad hoc del Modelo de Gestión en San Martín inicia desde julio hasta noviembre de 2008 un conjunto de actividades participativas para la formulación concertada de la matriz de competencias y funciones en educación, ajustando la propuesta planteada en el 2006 por el CNE a través del Mapa de Competencias Concertado en Educación. En este proceso participativo se involucró a funcionarios de la DRE y UGEL, de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional, de docentes y directores de Instituciones Educativas, y miembros del COPARE, a representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Educación, y con la asistencia técnica del Proyecto USAID/Aprende.

La particularidad principal de la delimitación de funciones educativas a nivel regional y local que ahí se concreta es que se inicia con la Institución Educativa, para que desde las funciones que le garantizan autonomía pedagógica, institucional y administrativa, se repiensen las competencias de los niveles de gobierno e instancias de gestión que la respaldan. En dicha matriz, se precisan los roles de las escuelas, de las redes educativas, de las instancias de gestión regionales (UGEL y DRE) y de los niveles de gobierno local (Gobierno Distrital, Gobierno Provincial), regional (Gobierno Regional) y nacional (Ministerio de Educación).

Tabla ejemplo de la matriz de delimitación de competencias formulada en San Martín

| Niveles y Actores | NIVEL INSTITUCIONAL | NIVEL DISTRITAL | | NIVEL PROVINCIAL | | NIVEL REGIONAL | | NIVEL NACIONAL |
|--|--|--|---|--|---|--|---|--|
| Funciones Claves | Institución Educativa IIEE | Redes | Gobierno Distrital GD | Unidad de Gestión Educativa Local UGEL | Gobierno Provincial GP | Dirección Regional de Educación DRE | Gobierno Regional (Gerencia de Desarrollo Social GDS) | Ministerio de Educación MED |
| 1.1. Gestión de las Políticas Educativas | Identificar y transmitir las demandas educativas institucionales y de la comunidad educativa a los gobiernos locales | | Concertar e involucrar a Redes e IIEE en la implementación de las políticas educativas locales. | Operativizar las políticas educativas nacionales, regionales y locales | Concertar y coordinar el cumplimiento de las políticas educativas regionales en el nivel local | Conducir e implementar las políticas educativas regionales | Garantizar que el cumplimiento de las políticas educativas nacionales se adecúe y se articule a la realidad regional. | Formular, ejecutar y evaluar las políticas educativas nacionales |
| | | | Recoger y canalizar las demandas educativas institucionales para la construcción del PEL | | Conducir el diseño y la adecuación de las políticas educativas locales, incorporando las demandas institucionales | | Diseñar y evaluar el cumplimiento de las políticas educativas regionales. | |
| 1.2. Gestión de Proyectos Educativos | Elaborar e implementar su PEI en articulación con los PELD | Conducir el proceso de formulación del PELD en coordinación con el GD, e implementarlo | Participar en la formulación del PEL Distrital junto con las Redes e IIEE | Conducir el proceso de formulación del PEL participativamente (con el COPALE) en coordinación con el GP e implementarlo. | Articular PEL al Plan de Desarrollo Concertado Local | Conducir la formulación del PER participativamente (con el COPARE) e implementarlo | Diseñar lineamientos de política que se articulen al PER | Diseñar, implementar y evaluar el PEN |
| | | | | Articular concertadamente los PEI de las IIEE con el PEL y PER | Aprobar y evaluar el PEL en coordinación con las UGEL | | Aprobar y evaluar el PER | |

Actualmente, esta matriz sigue validándose con los actores del nivel local, los municipios y las redes educativas, con el fin de oficializarla regionalmente a través del Consejo Regional. Una vez que la propuesta se formalice, la ruta planteada por la región es traducirla en los instrumentos de gestión relacionados a la organización institucional (Reglamento de Organización y Funciones, Manual de Organización y Funciones) en el marco del proceso de reestructuración.

1.4. Disposición política para dar seguimiento a agenda educativa regional y articularla a otros sectores

Una característica fundamental del proceso vivido en San Martín se sostiene en la voluntad política explícita y traducida en acciones que permanentemente han venido respaldando las reformas y las innovaciones educativas en la región.

El primer rasgo visible de esa voluntad se da con la elaboración del Proyecto Educativo Regional, proceso que fue planteado como el hito que permitiría compartir una visión de la educación que la región aspiraba, darle legitimidad social e institucional al cambio, involucrar a la comunidad en la decisión política que entrañaba un proyecto común, identificar fuentes de financiamiento para la priorización de la educación en la política regional, y articular el proceso a la política nacional desde el Proyecto Educativo Nacional que también estaba en proceso de elaboración.

Es clave mencionar ese hito porque nace de un acuerdo social entre diversos actores de la región y no sólo como una decisión de gobierno: el SUTEP y el Gobierno Regional abordan la necesidad de un PER concertado en el Congreso Pedagógico del 2004, luego de lo cual se convoca al Consejo Nacional de Educación, al Instituto de Pedagogía Popular y a la Cooperación Internacional bajo el rol de asistencia técnica (USAID/AprenDes) a participar del proceso de formulación. En dicho marco, se plantea además la necesidad de una instancia que condujera el proceso, organizada inicialmente a través del Consejo Regional de Educación.

Ello se traduce en el 2005 en la constitución del Comité de Gestión para la elaboración del Proyecto Educativo Regional de San Martín (COGEPERSAM), instancia que conducía con legitimidad y diversidad de actores el proceso y que devino naturalmente a convertirse en el Consejo de Participación Educativa Regional - COPARE, desde donde se lideró la formulación y oficialización del PER en el 2007.

El COGEPERSAM, instancia político-técnica encargada del inicio de este proceso, tuvo como funciones:

- Conducir el proceso de consulta sobre la situación educativa regional.
- Gestionar la declaratoria del gobierno regional, señalando la educación pública regional como prioridad número uno, esto permitió que luego el tema educativo fuera considerado en la asignación del presupuesto participativo.
- Elaborar los lineamientos básicos de construcción del PER: participativo, inclusivo en todo el proceso, con enfoque intercultural y medioambiental.
- Promover la conformación de una base social para el proceso de elaboración del PER, integrada por instituciones públicas y de la sociedad civil.
- Elaborar un Perfil de Proyecto de Inversión Pública que permitiera contar con financiamiento para la elaboración del PER.

La experiencia del COGEPERSAM como nexo entre la decisión política y la acción técnico-ejecutiva sentó un precedente exitoso de pensar la formulación e implementación de políticas públicas en educación, por lo que en el 2008 las dificultades en la ejecución de los proyectos de inversión pública, las trabas normativas para dar inicio al proceso de reestructuración, y las marchas y contramarchas que producía el sistema administrativo tradicional y que afectaban el avance de las instituciones educativas priorizadas tanto por la región como por la intervención de USAID/AprenDes, demandó a la región constituir una instancia de similares características para darle sostenibilidad a los avances del PER.

Es así que desde enero del 2008, y a solicitud expresa del Presidente Regional César Villanueva Arévalo, se activa la Comisión Regional de Educación (CRE), encargada de cautelar el buen servicio y marcha del sector educación en San Martín, incidiendo en la mejora de los niveles de aprendizaje y gestión del sistema regional. La CRE está conducida por la Vicepresidencia

Regional, y conformada por el Gerente de Desarrollo Social, el Consejero Delegado de Educación del Gobierno Regional, el asesor de la Presidencia en materia educativa, el Director Regional de Educación y un representante de la sociedad civil.

A través de este agente político-técnico en las decisiones de política educativa regional, se viabiliza el camino para la implementación de las mejoras educativas en la región, destrabando nudos de la gestión administrativa, ajustar la marcha de los procesos de cambio iniciados (Modelo de gestión, proyectos de inversión pública, diseño curricular regional, programa de formación docente) y garantizando la articulación con otros sectores sociales claves para el desarrollo. Bajo Resolución Ejecutiva Regional 617-2008 GRSM (setiembre, 2008), se oficializa la CRE como instancia para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de la política educativa regional, en el marco del nuevo modelo de gestión educativa de San Martín.

Para hacer operativo sus funciones, la DRE viene conformando equipos técnicos regionales y locales que lideren los procesos de cambio de transición hacia el nuevo modelo de gestión.

Resumen de Indicadores y logros

Los indicadores y logros identificados en la región San Martín con respecto al principio de Funcionalidad pueden ser esquematizados en el siguiente cuadro:

| 1. Principio 1: Funcionalidad | | |
|--------------------------------------|--|---|
| N | Indicadores | Logros / Productos |
| 1.1. | Modelo de gestión educativa centrado en los procesos pedagógicos impulsa reforma del sistema regional | <ul style="list-style-type: none"> - Hoja de ruta consensuada del diseño e implementación del modelo de gestión educativa regional de San Martín. - Plan de trabajo de la implementación del proceso de reestructuración financiado (proyectos de inversión pública, gastos corrientes) y en proceso de ejecución. - Propuesta preliminar del modelo de gestión y rediseño organizacional oficializada por Consejo Regional. - Comisión Técnica Regional de Modelo de Gestión conduce el proceso descentralizadamente y articulado a lineamientos propuestos por el MINEDU. |
| 1.2. | Modelo de gestión educativa local que fortalece la autonomía de las IE e involucra a los actores locales | <ul style="list-style-type: none"> - Diseño y estrategias de gestión educativa local se ejecutan con evidencias de éxito en áreas rurales |
| 1.3. | Roles y funciones en gestión educativa precisados participativamente | <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico funcional de DRE y UGEL de San Martín elaborado conjuntamente con el MINEDU (2005) y en proceso de actualización regional (2009). - Matriz de distribución de competencias en educación formulada participativamente (2008). - Reformas normativas en la precisión de roles y funciones en estado inicial (2006-actualidad). |
| 1.4. | Disposición política para dar seguimiento a agenda educativa regional y articularla a otros sectores | <ul style="list-style-type: none"> - Comisión Regional de Educación constituida oficialmente para dar seguimiento a política educativa, se reúne regularmente y supervisa avances en agenda educativa regional |

2. Gestión por resultados

El caso San Martín muestra también avances en materia de mejoras en la orientación de la gestión hacia resultados y guiada por objetivos, principalmente en base a los siguientes indicadores:

2.1. Proyecto Educativo Regional formulado participativamente y con alto nivel de legitimidad

Como ya se mencionó en el principio anterior, la formulación participativa del Proyecto Educativo Regional en San Martín constituyó un hito fundamental en la construcción concertada de una visión de la educación innovadora y orientada a mejorar la calidad educativa. La política regional de desarrollo plasmada en el Plan de Desarrollo Concertado Regional – PDCR sirve de marco general y con enfoque territorial del proceso de planificación estratégica educativa, el mismo que es financiado a través de un Proyecto de Inversión Pública PIP I “*PERSAM: Planificación del sistema educativo*” en el 2004, con un fondo de S/. 1’365,550.00 Nuevos Soles.

La base social que fue convocada desde el COGEPERSAM y luego desde el COPARE para la formulación del PER, le otorgó al instrumento de planificación de una naturaleza más amplia, una visión a futuro de la educación regional que recoge las aspiraciones de la población al 2021, entraña la concertación entre Estado-sociedad civil-comunidad, y coloca el capital social y humano en la base de desarrollo educativo. Finalizado el proceso, el PERSAM es oficializado y ratificado mediante Ordenanza Regional 024-2007-GRSM/CR y mediante Resolución Directoral 0511-2007-DRE como instrumento de planificación estratégica de la región en materia educativa (23 de julio, 2007)

De la misma manera que la planificación educativa está articulada a la planificación de desarrollo regional, el PER se articula directamente con las prioridades establecidas en el Proyecto Educativo Nacional, culminado en el 2005 y oficializado como política nacional el 2007.

2.2. Sistema de planificación educativa articulado con niveles programáticos, operativos e institucionales.

Sin embargo, la región no culminó su proceso de planificación con el PER sino que, a través de la asistencia técnica de la cooperación (USAID/AprenDes), se trazó la necesidad de activar el nivel estratégico del PER con la acción programática y de mediano plazo que concordaba con el rango de gobierno del partido de turno (2006-2011). Sin una mirada de esa naturaleza, se corría el riesgo de convertir al PER en un documento “muerto”, incapaz de articularse con la acción concreta y con la prestación del servicio en las instituciones educativas.

Es así que se constituye un equipo de planificación institucional en la DRE y en las UGEL encargado de formular un Plan de Mediano Plazo en educación, proceso que se llevó a cabo durante el 2008 y 2009 en condiciones difíciles, ya que rotación del personal técnico, otras prioridades basadas en la práctica de gestión orientado a los procesos administrativos y el trabajo metódico y solitario distraía en muchas ocasiones la culminación del documento, revelando así que el cambio cultural de la gestión tradicional a una gestión por resultados era parte de un proceso con velocidades y ritmos progresivos.

Finalmente, a inicios del 2009, y conducido por el Equipo Técnico Regional de Planificación y Financiamiento de la DRE, se culmina el Plan de Gobierno Multianual de Educación – PGME 2008-2012, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional 176-2009-GRSM/PGR (03 de marzo, 2009) y definido como el instrumento de gestión que articula el PEN, el PERSAM 2007-2021, con la planificación de mediano plazo planteada desde el Ministerio de Educación en su Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2007-2011.

En el PGME se establecen con precisión las prioridades educativas, los indicadores de medición de procesos y resultados, se definen las metas para un periodo mensurable y se diseña una estrategia de financiamiento, en un horizonte temporal de 3 a 4 años, incluyendo allí las fuentes de financiamiento ordinarias y los derivados de la inversión pública. Esta experiencia es la que concretamente afianza una nueva práctica de planificación en la región centrada en el logro de resultados y no en la administración de actividades.

Sin embargo, este proceso no era suficiente si no se lograba una articulación de las prioridades de política a mediano plazo con la planificación operativa que las instancias de gestión educativa hacen cada año (POI). Es por eso que como parte del proceso de socialización del PGME, el Equipo Técnico Regional de Planificación, mantuvo y mantiene sesiones de trabajo con los planificadores de todas las UGEL a fin de alinear la planificación operativa anual con las metas establecidas en el mediano plazo. Cada UGEL actualmente debe colocar las actividades que realizarían según las necesidades y el contexto de su provincia priorizando al menos 10 de las prioridades establecidas en el PGME, de esa forma, se asegura el alineamiento a las políticas educativas regionales.

A través de la consolidación del papel de las redes educativas en la gestión institucional de las escuelas, la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales –proceso que en otras regiones viene convirtiéndose en un ritual metódico por parte de las escuelas, que copian PEI de sus similares sin hacer un proceso concertado con la comunidad- se integró a la planificación operativa de las UGEL el proceso de planificación de las IIEE a través del esfuerzo de las Redes: de esa forma, se planteó la formulación de PEI a nivel de las redes (formulados por los COPRED con involucramiento de los CONEI que la conforman) dejando a las escuelas la elaboración de Planes Anuales de Trabajo – PAT que movilizaban a la comunidad, los docentes, padres de familia y alumnos en un plan de acción compartido. Así, actualmente la región vienen replicando ese sistema de planificación institucional-redes para que pueda articularse a los Planes de Desarrollo Local Concertados de los niveles distritales y provinciales.

2.3. Prácticas de planificación y programación presupuestal prospectiva y por resultados en proceso de institucionalización.

Como ya se ha mencionado en los acápites anteriores, los procesos de planificación del PER y del PGME, así como el involucramiento cada vez más sostenido de las UGEL, las redes educativas y las Instituciones Educativas en la articulación de sus planes operativos institucionales a las prioridades regionales, vienen desarrollando una cultura de planificación cada vez más articulada y prospectiva, es decir, volcada a responder a prioridades y sustentar la programación presupuestal en dichas bases, y no responder a la asignación cíclica de presupuesto anual que el sistema tradicional de gestión pública implementa desde el nivel nacional y regional.

La formulación de proyectos de inversión pública, de fondos priorizados en Presupuesto Participativo, han formado parte de este proceso de institucionalización de un nuevo sistema

de planificación educativa, donde la región ha logrado fundamentar y viabilizar proyectos de desarrollo de capacidades en el Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. Si bien el desarrollo de los logros en materia financiera se presenta en el capítulo sobre Capacidad Institucional, vale la pena destacar que los 8 Proyectos de Inversión Pública regionales (el PIP I ya ejecutado (2005-2007), el PIP II en proceso de ejecución (2008-), el PIP III en proceso de aprobación, y los PIP IV-VIII en proceso de formulación) se caracterizan por responder a resultados de logros de aprendizajes y otras prioridades de impacto educativo delimitadas en el PGME y en el PERSAM, reemplazando así a la cultura de planificación y programación presupuestal basada en actividades y productos.

La articulación de la planificación del sistema educativo regional de San Martín (PERSAM, PGME, PIP) con los resultados finales en materia de calidad educativa pueden visualizarse en el siguiente esquema:

Articulación de PERSAM, PGME y PIP a lógica orientada a resultados

| Lineamientos de Políticas del Proyecto Educativo Regional (2004 – 2021) | Objetivos del Plan de Gobierno Multianual en Educación (2008 – 2012) | Objetivos de los Proyectos de Inversión Pública de la región |
|---|---|--|
| LP 1. Atención integral a la primera infancia, garantizando el acceso de los niños de 0-5 años al sistema educativo. | 1. Crear e implementar centros y programas de educación inicial, atendiendo la diversidad sociocultural de la región, las necesidades educativas especiales, fortaleciendo las prácticas oportunas de crianza. | - PIP IV. Ampliación de la cobertura de la primera infancia para el desarrollo psicomotor de los niños y niñas menores de tres años de la región San Martín. |
| LP 2. Ampliar la cobertura y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. | 2. Promover el acceso de los estudiantes a un servicio educativo de calidad, garantizando su permanencia y culminación; respetando la diversidad cultural y lingüística; con una cultura ambiental e inclusiva, con énfasis en las poblaciones pobres y de extrema pobreza, en el nivel inicial y secundario. | |
| LP 3. Mejorar los logros de aprendizajes. | 3. Validar e implementar el Diseño Curricular Regional Diversificado, determinando las necesidades de aprendizaje de los alumnos para establecer los contenidos básicos y transversales pertinentes orientados al desarrollo de capacidades, valores y actitudes. | - PIP I. Proyecto Educativo Regional, Diseño Curricular Regional |
| | 4. Mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes del I, II y III ciclos de EBR, con estrategias que garanticen su formación integral. | - PIP II. Fortalecimiento Institucional y Docente para el Desarrollo de Capacidades en II.EE. Focalizadas de la región - PIP III Formación Docente en servicio para el desarrollo de capacidades en II.EE. Focalizadas de la Región San Martín - PIP VI Mejoramiento de la Calidad Básica en la Provincia de Moyobamba: Plan de dotación de materiales educativos. - PIP VII Acompañamiento, monitoreo y evaluación a las II.EE de EBR para mejorar los logros de aprendizaje |
| LP 8. Priorizar el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas en el ámbito rural y urbano marginal. | 5. Mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, en atención a las normas establecidas por el sector, priorizando las zonas rurales y urbano marginales. | |

| | | |
|---|--|--|
| LP 11. Garantizar que los niños, jóvenes y adultos desarrollen capacidades de lecto escritura, producción de textos y expresión. | 6. Mejorar las capacidades comunicativas de los estudiantes de EBR e integrantes de la comunidad. | |
| LP 12. Diseño de programas regionales para articular la formación profesional con los retos del desarrollo humano. | 7. Diseñar e implementar programas regionales para el desarrollo de competencias laborales. | - PIP VIII Mejoramiento de los servicios de educación básica alternativa, comunitaria y técnico productiva para la generación y fortalecimiento de capacidades cognitivas, sociales y laborales en la región San Martín |
| LP 13. Vinculación de las instituciones de educación superior al desarrollo regional | 8. Impulsar la investigación científica y tecnológica en el sistema educativo con prioridad en la educación superior, vinculada al desarrollo sostenible de la región. | |
| LP 14. Reforma y priorización de la formación continua del docente. | 9. Diseñar e implementar programas de formación docente en servicio dirigidas a mejorar los conocimientos, las capacidades y actitudes de los docentes, elevando la calidad de su desempeño, y promoviendo su desarrollo personal, cultural y profesional. | - PIP II Fortalecimiento Institucional y Docente para el Desarrollo de Capacidades en II.EE. Focalizadas de la región - PIP III Formación Docente en servicio para el desarrollo de capacidades en II.EE. Focalizadas de la Región San Martín - PIP V. Formación docente continua - PIP VI Mejoramiento de la Calidad Básica en la Provincia de Moyobamba: Plan de dotación de materiales educativos. - PIP VII Acompañamiento, monitoreo y evaluación a las II.EE de EBR para mejorar los logros de aprendizaje |
| LP 17. Fortalecimiento de la gestión educativa de las instituciones educativas de la región con énfasis en las zonas rurales y comunidades bilingües. | 10. Construir un modelo de gestión educativa descentralizada, ética y eficiente, compartida con los gobiernos locales y la comunidad. | - PIP III Formación Docente en servicio para el desarrollo de capacidades en II.EE. Focalizadas de la Región San Martín - PIP VII Acompañamiento, monitoreo y evaluación a las II.EE de EBR para mejorar los logros de aprendizaje |
| LP 19. Fortalecimiento de capacidades en gestión de la DRE, las UGEL y de las IIEE. | 11. Desarrollar una cultura de planificación, evaluación, vigilancia social y rendición de cuentas de la gestión educativa. | |

2.4. Procesos y estructuras organizacionales se rediseñan para dar seguimiento permanente a los resultados del sistema educativo regional.

Una vez concluido el proceso de planificación a nivel programático y con un horizonte de mediano plazo, la región se propuso un desafío: acompañar la implementación del PGME y en general de las políticas del PER a través de un sistema de monitoreo y evaluación que respondiera a la lógica de medir resultados antes que actividades. Si bien la región cuenta con iniciativas precedentes en el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación específicos para programas y proyectos de inversión pública regionales y locales (PIP 1, línea de base educativa de UGEL Lamas (2006), etc), la necesidad de contar con un sistema regional respondía a la demanda de hacer visibles los avances educativos que tenía la región e idear procesos de recojo, sistematización y uso de la información educativa que brindara insumos al mismo.

Es así como en el 2009 se constituye el Equipo Técnico Regional de Seguimiento a la Gestión Pedagógica e Institucional de la gestión educativa SSGPI que se embarca en la tarea de elaborar la línea de base de la situación educativa en la región, y en el diseño e implementación del sistema SSGPI.

Con respecto a la Línea de Base regional (noviembre 2009), esta se ha diseñado en función de los indicadores propuestos para el Plan de Gobierno Multianual en Educación, y se encuentra actualmente en proceso de culminación y de revisión; sin embargo, constituye a la fecha el primer proceso de generación de información educativa que una región ha logrado formular con fuentes propias.

El SSGPI, por su parte, se encuentra en proceso de diseño y busca responder a la ausencia de mecanismos de seguimiento a los procesos de descentralización educativa e implementación del Proyecto Educativo Regional, a la priorización de políticas del Plan de Gobierno Multianual en Educación y a los subsistemas que dinamizarán los procesos educativos, con el fin de verificar cuánto estas contribuyen o no a la mejora de los logros de aprendizaje de los estudiantes en la región.

Se ha planteado como objetivos específicos del SSGPI:

- Organizar a través de un sistema la información que permita medir el avance de los objetivos estratégicos, programáticos y operativos así como indicadores para el seguimiento a la implementación del PERSAM y la descentralización educativa regional.
- Difundir las estrategias y experiencias exitosas existentes con la finalidad de compartirlas e implementarlas a nivel local y regional.
- Realizar mediciones con estándares regionales, nacionales e internacionales de los resultados educativos a niveles de gobierno e instancias de gestión en logros de aprendizaje, descentralización educativa e implementación de los PERSAM.

Las UGEL, reestructuradas en función de su rol de acompañamiento pedagógico e institucional a través de la acción de los formadores o acompañantes de docentes y directores de IIEE, serán las encargadas de operativizar el SSGPI, mientras que la sistematización, análisis y uso de la información estará en competencia de la DRE.

Resumen de Indicadores y logros

Los indicadores y logros identificados en la región San Martín con respecto al principio orientado a resultados y guiados por objetivos son presentados en el siguiente cuadro:

2. Criterio 2: Guiado por objetivos y resultados

| N | Indicadores | Logros / Productos |
|------|---|---|
| 2.1. | Proyecto Educativo Regional formulado participativamente y con alto nivel de legitimidad. | <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de Inversión Pública financia proceso de formulación participativa y difusión del PER (PIP1). - PER oficializado y articulado al PEN y al PRDC orienta prioridades en educación para la región. |
| 2.2. | Sistema de planificación educativa articulado con niveles programáticos, operativos e institucionales. | <ul style="list-style-type: none"> - Plan de Gobierno Multianual en Educación PGME (2008-2012) articulado al PER. - Seguimiento periódico a Planes Operativos Institucionales (POI) de instancias de gestión regional y local articulados a PEI de instituciones educativas. |
| 2.3. | Prácticas de planificación y programación presupuestal prospectiva y por resultados en proceso de institucionalización. | <ul style="list-style-type: none"> - Equipo Técnico Regional de Planificación y Financiamiento programa y ejecuta presupuestalmente a partir de prioridades establecidas en la planificación educativa - Proyectos de Inversión Pública en educación son diseñados y ejecutados en función a resultados en logros de aprendizaje. |
| 2.4. | Procesos y estructuras organizacionales se rediseñan para dar seguimiento permanente a los resultados del sistema educativo regional. | <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Seguimiento de la Gestión Pedagógica e Institucional SSGPI en proceso de diseño. - Línea de Base del PGME en proceso de culminación como base del sistema de información educativa de la región. |

3. Participación y rendición de cuentas

En materia de participación y rendición de cuentas, la región San Martín muestra avances todavía iniciales; a continuación, algunos indicadores y logros identificados:

3.1. Instancia de participación educativa regional en proceso de reactivación

El Consejo Participativo Regional de Educación, COPARE tuvo un rol preponderante en la formulación concertada del Proyecto Educativo Regional (2004-2006), ejecutando sus funciones de concertación y vigilancia social con plena legitimidad. Sin embargo, una vez culminado el proceso, no se sostuvo la institucionalidad del COPARE al no contar con mecanismos concretos, procedimientos y estrategias definidas para la labor de acompañamiento a la implementación del PER.

Con el diseño del SSGPI como insumo fundamental para la información y la rendición de cuenta desde el nivel regional, el modelo de gestión educativa de San Martín se propone desde el 2010 reactivar el funcionamiento del COPARE y servir de complemento vigilante al seguimiento de las políticas que viene realizando actualmente la CRE – Comisión Regional de Educación.

En los proyectos de inversión pública II y III se plantean estrategias de sensibilización, reglamentación y activación del COPARE, así como de las instancias de participación locales (COPALE) a medida que las UGEL se reestructuren.

3.2. Propuesta de sistema de incentivos y sanciones para reducir la corrupción en la gestión educativa regional e institucional

De manera incipiente en la propuesta del nuevo modelo de gestión educativa, se ha identificado el desarrollo de un sistema de control institucional basado en sanciones e incentivos (CADER) que permita renovar la cultura organizacional del sector educación en la región, promoviendo un clima de transparencia, gestión ética y moral, y condiciones de trabajo favorables a estimular las prácticas transparentes en la gestión.

Para ello, en el 2009 se constituye el Equipo Técnico Regional de Moralización y Transparencia de la Gestión Educativa, desde donde se viene diseñando un sistema de incentivos y sanciones al personal administrativo, funcionarios, docentes y directores de Instituciones Educativas. En el plano de las escuelas y a favor de la autonomía de las mismas, se está proponiendo – en base a los lineamientos anticorrupción planteados por el MINEDU (OAAE) – mecanismos de resolución de conflictos que puedan ejecutar directamente las Instituciones Educativas Polidocentes a través de CICES – Comisiones de Investigación, Conciliación, Estímulo y Sanción (y en el caso de las Unidocentes, a través de las Redes Educativas) para sancionar y suspender a los docentes y directores que cometan faltas leves en contra la ética, la moral y la transparencia en el ejercicio de sus funciones. De ese modo, se pretende fortalecer la gestión escolar, y por otro lado, simplificar a las UGEL y a la DRE de la gestión de conflictos que sobrecargan la labor administrativa del personal regional.

Resumen de Indicadores y logros

Los indicadores y logros identificados en la región San Martín con respecto al principio de participación y rendición de cuentas son presentados en el siguiente cuadro:

3. Principio 3: Participación y rendición de cuentas

| N | Indicadores | Logros / Productos |
|------|--|---|
| 3.1. | Instancia de participación educativa regional en proceso de reactivación | - COPARE constituido para la formulación del PER (2004) en proceso de reestructuración para la vigilancia educativa. |
| 3.2. | Propuesta de sistema de incentivos y sanciones para reducir la corrupción en la gestión educativa regional e institucional | - Propuesta de fortalecimiento de CADER en IE y sistema de incentivos y sanciones del sistema de gestión regional en proceso de diseño. |

4. Autonomía escolar

En materia de autonomía escolar, directamente ligado a lo mencionado en el modelo de gestión local, la región San Martín muestra los siguientes avances:

4.1. Instancias de participación de las IE (CONEI) involucran activamente a padres de familia, alumnos (Municipio Escolar), docentes y comunidad

La autonomía de la institución educativa necesita del respaldo institucional de un sistema de actores que faciliten la toma de decisiones, el flujo de los procesos pedagógicos que vienen desde la región, y la relación con la comunidad. En la experiencia de San Martín, ese respaldo ha venido del rol que juega el Consejo Educativo Institucional (CONEI) en la gestión escolar.

Con la finalidad de dar funcionamiento a los CONEI y desarrollar la identidad de las escuelas con sus comunidades se promovió la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), tratando en todo momento que estos sean instrumentos dinámicos y sencillos que permitiera a todos tener la oportunidad de incorporar sus perspectivas sobre la educación de los niños y niñas de sus comunidades. Como parte de este proceso de planificación se elaboraron los Planes Anuales de Trabajo (PAT), como herramientas sencillas, con actividades significativas y viables de implementar y que rápidamente podían ponerse en marcha. La marcha de los planes se medía a través de los reportes escolares elaborados gracias al trabajo de acompañamiento y asesoría realizado por los facilitadores.

En el 2004, un porcentaje mínimo de las escuelas san martinenses contaba con un CONEI activo en la gestión escolar; con la asistencia técnica de USAID/AprenDes, las escuelas rurales multigrado y unidocentes encontraron en el involucramiento de la comunidad, los padres de familia, los alumnos y los docentes organizados una estrategia de co-gestión sobre la cual el mundo de la escuela era reemplazado por un mundo abierto a la comunidad. Los CONEI, en la actualidad, llegan a establecerse en más del 75% de las escuelas rurales de la región de forma activa y propositiva.

Con el objetivo de explicitar más la actuación de los estudiantes y de promover un espacio de formación ciudadana, se promovió la constitución y/o funcionamiento de los Municipios Escolares, estrategia que desde el Ministerio de Educación ya se venía promoviendo pero que requería de un mayor impulso para cumplir con sus objetivos. La participación de los estudiantes en el Municipio Escolar permite que se ejerciten en procesos de elección democrática, en actividades de escucha entre ellos y entre los adultos de la escuela, en actividades con la comunidad que promueven el ejercicio de la tolerancia, del respeto a las opiniones de los demás, el trabajo en equipo, la solidaridad con sus compañeros y el interés por el bienestar de la comunidad.

El proceso de implementación de esta estrategia se inició al igual que con los CONEI y con la comunidad con una capacitación presencial a todos los maestros, en la que se sensibilizó sobre la importancia del liderazgo de los estudiantes para expresar sus opiniones e ideas, organizar tareas, ponerse de acuerdo, y apropiarse y construir el clima positivo para su vida en la

escuela. En estas capacitaciones se desarrollaron estrategias sencillas de cómo convocar a elecciones, asesorar la elaboración de planes de trabajo sencillos, y estrategias de cómo organizarse para llevar a cabo tareas de la escuela. Luego, son los maestros los responsables de orientar y asesorar a los niños, quienes adicionalmente para reforzar su compromiso con su organización y conocer nuevas experiencias también participan de pasantías durante cada semestre. Estos costos son cubiertos de manera compartida con las comunidades, como una forma de que valoren y se comprometan con la participación de sus hijos en espacios fuera de la escuela.

Otros elementos que ha generado que los niños y niñas se sientan parte del Municipio Escolar, ha sido el autocontrol de asistencia y el cartel de estímulos, para los alumnos destacados, el buzón de sugerencias, etc.; son estas pequeñas estrategias las que mantienen en relación a los representantes estudiantiles con sus representados.

Los niños y las niñas organizados en el Municipio Escolar no centran su labor sólo al interior de la escuela, sino realizan también acciones de promoción con sus familias como, el Periódico mural, el calendario matemático, tiene como finalidad afianzar las actividades matemáticas, la Hora de lectura, La taleguita viajera, el padrinazgo que permite reforzar la lectura y escritura de los niños y las niñas de primer grado a cargo de los niños de mayores grados.

Asimismo, desde el Municipio Escolar se organiza una estrategia de rendición de cuentas denominada “El día del logro”, en este evento los estudiantes invitan a toda la comunidad a compartir sus habilidades, intereses, creatividad y avances en los aprendizajes, fundamentalmente en la lectura y escritura; lo que constituye una demostración pública de lo que han logrado aprender. La comunidad identifica su contribución a los avances de los niños y niñas y de los aspectos que en los que pueden aportar mejor. Así, el Día de Logro se convierte en un espacio de constatación de los desempeños logrados en relación a los desempeños planificados.

4.2. Modelo de gestión educativa local sostenido en la interrelación de Redes, municipios y comunidad fortalece la autonomía escolar y los logros de aprendizaje

La promoción de las redes educativas surgió como una estrategia para dar soporte pedagógico a las escuelas unidocentes y multigrado de las áreas rurales, su constitución respondió principalmente a criterios de accesibilidad y de comunicación. Una red está sostenida en la existencia de los CONEI de las instituciones educativa, construyéndose así en un espacio no sólo de intercambio sino también de representación de las escuelas.

La experiencia se inició en 140 escuelas de la región San Martín que desarrollaban la propuesta de escuelas activas, luego el ámbito de acción de las redes se ha ido ampliando a otras escuelas que han sido parte de proyectos de inversión pública que el Gobierno Regional viene impulsando.

Por el tipo de accionar y de organización, las redes se fueron constituyendo en espacios no sólo de soporte pedagógico sino de pensar efectivamente el mejoramiento de la calidad educativa, así se fue perfilando la necesidad de articular el trabajo de dos o más redes de un

distrito, en una instancia que se denomina Consejo Participativo de Red-COPRED. Es así que las redes se van articulando con otras instituciones e instancias a nivel local

En el año 2008 a través del COPRED se amplía en ámbito de acción de las redes, facilitándoles herramientas para que participen de manera efectiva en los espacios de presupuesto participativo y logren priorizar proyectos y obtener presupuesto para proyectos de mejoramiento de la calidad educativa. Este tránsito de sólo ver lo pedagógico a involucrarse en el conjunto de la gestión educativa fue un proceso que requirió desarrollo de capacidades, acompañamiento permanente y tiempo de espera para la maduración de los propios procesos.

Desde esta experiencia de organización de redes educativas, se ha podido promover un espacio institucional que representa a las instituciones educativas en los espacios locales y su involucramiento con el desarrollo local. Asimismo, las redes se han convertido en un punto focal para el desarrollo de estrategias pedagógicas entre las escuelas y la UGEL.

También, la participación del COPRED en los espacios locales, ha promovido que el Gobierno Municipal esté más involucrado con los objetivos de calidad y equidad educativa; y que se pueda articular mejor el desarrollo educativo al plan de desarrollo local concertado; y promover la inter-sectorialidad entre educación, salud, nutrición, saneamiento básico, entre otros.

4.3. Diseño Curricular Regional recoge diversidad y especificidad de la propuesta pedagógica de la región

La elaboración del Diseño Curricular Regional, articulado al Diseño Curricular Nacional DCN, culminó en octubre del 2009 tras un proceso que se inició en el 2007 pero que quedara suspendido temporalmente. El DCR es un esfuerzo por otorgar lineamientos a la gestión pedagógica regional que incorporen elementos de la diversidad y las particularidades de las provincias de la región en la implementación de innovaciones educativas en las escuelas.

La implementación del DCR se viene dando a nivel de los Proyectos de Inversión Pública, tanto para la elaboración de materiales y guías instructivas para docentes y alumnos, como en la formación docente en servicio donde el acompañante debe conocer el marco regional desde donde se deben diseñar las estrategias de enseñanza-aprendizaje.

4.4. Sistema de gestión de los procesos de Formación Docente Continua en etapa de formulación e implementación

Las estrategias de acompañamiento docente en el marco de una política sostenida de formación docente continua iniciaron su implementación en el modelo de gestión regional con la experiencia de Escuelas Activas en las zonas rurales implementada con la asistencia técnica de la cooperación USAID/AprendeDes; tal fue el éxito del acompañamiento en el desarrollo docente y en los logros de aprendizaje que luego de su implementación en San Martín, y replicada en Ucayali y otras regiones, fue mencionada como el sustento para el incremento presupuestal a nivel nacional del Programa Presupuestal Estratégico PPELA "Logros de Aprendizaje" para el 2010, donde el acompañamiento docente figura como una estrategia central.

Desde el 2006, al región San Martín viene impulsando el diseño de un programa de formación docente en servicio que tome en cuenta las normas de política nacional, el currículo, el enfoque transversal (interculturalidad, inclusión, valores, equidad y género, convivencia democrática). Este proceso vincula Institutos Superiores Pedagógicos, Universidades y ONGs en un solo objetivo: mejorar el desempeño docente.

En el 2007, con la constitución de la Comisión Regional de Formación Docente, se diseña el Programa Regional de Formación Docente en Servicio, coherente con las políticas establecidas en el Proyecto Educativo Nacional, el Programa Nacional de Capacitación Permanente, el PRONAFCAP, y el Proyecto Educativo Regional. En dicho programa se plantea:

- La definición en el proceso de formulación del Programa de Formación en Servicio, las capacidades, contenidos y estrategias que debe contener (metodologías, evaluación de aprendizajes, contextualización del currículo, contenidos de área y redes, como los relevantes.)
- La elaboración de los diferentes componentes de la Propuesta Integral del Programa de Formación en Servicio brindando asesoría al Comité de Formación para la toma de decisiones con las cuales irá adoptando el Programa.

Desde el 2006, el programa de formación docente en servicio es el referente central para el diseño de los proyectos de inversión pública (PIP II y PIP III). Son sus lineamientos y estrategias los que han orientado el diseño de estos proyectos, y desde los cuales se plantearán las estrategias de acompañamiento del PPELA 2010 para la región.

En materia de formación docente inicial, el proceso es todavía gradual, habiéndose identificado ya la necesidad de fortalecer el rol de los Institutos Superiores Pedagógicos no sólo en la formación inicial, sino en la plataforma que permita darle sostenibilidad a las estrategias de formación docente en servicio. En el PIP IV se viene diseñando actualmente un programa de fortalecimiento para los ISP en esta perspectiva, el mismo que contó con la propuesta técnica de la Pontificia Universidad Católica del Perú y que se encuentra en estado de revisión y aprobación.

Resumen de Indicadores y logros

4. Principio 4: Autonomía escolar

| N | Indicadores | Logros / Productos |
|----------|--|---|
| 4.1. | Instancias de participación de las IE (CONEI) involucran activamente a padres de familia, alumnos, docentes y comunidad | - 75% de IE cuentan con CONEI constituidos por docentes, APAFAS y Municipios Escolares que acompañan activamente la gestión institucional y pedagógica. |
| 4.2. | Modelo de gestión educativa local sostenido en la interrelación de Redes, municipios y comunidad fortalece la autonomía escolar y los logros de aprendizaje. | - Gestión escolar fortalecida y logros de aprendizajes mejorados en IE donde se ejecuta modelo de gestión escolar basado en Redes. |

| | | |
|------|---|--|
| 4.3. | Diseño Curricular Regional recoge diversidad y especificidad de la propuesta pedagógica de la región | - Diseño Curricular Regional articulado al DCN oficializado y en proceso de implementación. |
| 4.4. | Sistema de gestión de los procesos de Formación Docente Continua en etapa de formulación e implementación | - Propuesta de formación docente inicial en proceso de elaboración y financiamiento (PIP5). - Estrategias de acompañamiento docente implementadas y financiadas a través de Proyectos de Inversión Pública (PIP2, PIP3 y PIP 4) |

5. Capacidad Institucional

Finalmente, en materia de capacidad institucional y sostenibilidad de los cambios del modelo de gestión, la región tiene importantes avances que a continuación se muestran en indicadores y logros:

5.1. Políticas educativas reflejadas en el PER y en el PGME costeadas permiten vincular fondos con prioridades regionales.

Contar con un nivel de planificación programática le permitió a la región priorizar las líneas de política educativa que exigían una demanda urgente de ser implementadas; y con ello, la facilidad de que esa priorización podría ser costeadada y financiada por diversas fuentes.

El monto total del PGME asciende a S/. 170'738,591.00 Nuevos Soles, de los cuales el presupuesto corriente en educación hasta el 2012 cubre el 68%; el resto que necesita ser financiado viene siendo identificado para su captación a través de priorización de programas educativos en los presupuestos participativos, y de la incidencia y sensibilización a gobiernos locales, empresas privadas y cooperación internacionales que puedan financiar innovaciones educativas.

Tabla resumen del financiamiento del PER y PGME en San Martín

| Políticas educativas regionales | PER | PGME | Presupuesto en educación GN - GR É GL (2008 - 2012) | Necesidad de financiamiento |
|--|----------------|----------------|--|------------------------------------|
| 1) Mejorar la calidad educativa. | 285,734,000.00 | 136,166.599.00 | 105,533,000.00 | 30,633,599.00 |
| 2) Promover una sociedad educadora | 20,110,000.00 | 214,780.00 | 124,780.00 | 100,000.00 |
| 3) Contribuir al desarrollo regional | 92,190,000.00 | 6,321,140.00 | 3,325,490.00 | 2,995,650.00 |
| 4) Desarrollo docente integral. | 112,017,000.00 | 21,735,000.00 | 11,300,000.00 | 10,435,000.00 |
| 5) Gestión educativa eficiente, participativa y descentralizada. | 60,642,000.00 | 6,324,750.00 | 2,658,082.00 | 3,666,668.00 |
| | 570,693,000.00 | 170,738,591.00 | 122,941,572.00 | 47,797,239.00 |

Para la orientación del presupuesto asignado y su óptima ejecución, se vienen implementando estrategias a nivel de la DRE y las UGEL, como la sensibilización a los funcionarios en torno a la gestión por resultados, la articulación y optimización de recursos en la planificación concertada entre GR, GL e instancias de gestión, y en el establecimiento de procedimientos y normativas que garantizan la reorientación del gasto presupuesto corriente a las prioridades del PGME.

5.2. Captación de fondos públicos y privados para la implementación de innovaciones para el desarrollo de capacidades, procesos pedagógicos en las IE e innovaciones en gestión educativa regional

Desde el financiamiento del proceso de formulación del PER en el 2004, la región San Martín viene captando fondos para proyectos de inversión en desarrollo de capacidades en educación bajo la asistencia técnica inicial de USAID/AprenDes, y ya desde el 2007 por cuenta propia de los actores regionales y locales con las capacidades desarrolladas para la formulación de los mismos.

Los recursos captados por la región San Martín bajo esta estrategia ascienden a un total de S/. 25'673,009.60 de Nuevos Soles a través de 12 iniciativas de inversión: 6 de impacto regional y 6 de impacto local–distrital (Del 2004 al 2007 = S/. 15'106,527.60 en 4 proyectos y en el 2008 = S/. 10'566,482.00 en 8 PIP; 2 Regionales y 6 distritales). Con la asistencia técnica de la cooperación internacional, la región logró obtener fondos para los 3 primeros proyectos de impacto regional y los 6 proyectos de impactos distrital; los demás PIP han sido formulados como consecuencia de las capacidades desarrolladas en el equipo regional, concentrados actualmente en el Equipo Técnico Regional de Planificación y Financiamiento.

Los proyectos de inversión pública formulados y/o ejecutados a la fecha a nivel regional son:

| <i>Proyecto de inversión pública en educación</i> | <i>Objetivo y cobertura</i> | <i>Presupuesto</i> |
|--|--|--------------------|
| <p>PIP I. Proyecto Educativo Regional</p> <p><u>Estado:</u> Ejecutado</p> | <p>Objetivo: Formular el PER, el Diseño Curricular Regional y el Plan de Desarrollo de Capacidades en Gestión Educativa</p> <p>Cobertura:</p> <p>5048 funcionarios de DRE y UGEL</p> | S/. 1'365,550.00 |
| <p>PIP II. Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en IIEE focalizadas de la región San Martín</p> <p><u>Estado:</u> En ejecución</p> | <p>Objetivo: Mejorar la oferta de servicios educativos para el logro del aprendizaje en las áreas básicas en los niveles de inicial, primaria y secundaria.</p> <p>Cobertura: 11 distritos</p> <p>301 Instituciones Educativas / 76 Inicial, 181 Primaria, 44 Secundaria. 1307 Docentes 28 608 Alumnos</p> | S/. 2'147,989.88 |
| <p>PIP III Formación Docente en servicio para el desarrollo de capacidades en II.EE. Focalizadas de la Región San Martín</p> <p><u>Estado:</u> En revisión y aprobación</p> | <p>Objetivo: Eficiencia en el desarrollo de las capacidades comunicativas y matemáticas en los estudiantes de educación básica regular.</p> <p>Cobertura: 20 distritos</p> <p>445 Trabajadores de la DRE y UGEL 579 Instituciones Educativas 1998 Docentes 43 810 Alumnos</p> | S/. 6'516,969.58 |
| <p>PIP IV. Atención integral a la primera infancia, garantizando el acceso de los niños de 0 – 5 años al sistema educativo.</p> <p><u>Estado:</u> En formulación</p> | <p>Objetivo: Adecuada atención integral a los niños menores de tres años que favorece el rendimiento académico en educación básica regular de la Región San Martín</p> <p>Cobertura: 21 distritos</p> | S/. 5'900,128.00 |

| | | |
|--|--|------------------|
| | 3456 niños. 15 Docentes Coordinadores 230 Promotores educativos comunitarios y 5184 padres de familia | |
| PIP V. Formación docente continua | | |
| <u>Estado:</u> En revisión y aprobación | | |
| PIP VI Mejoramiento de la Calidad Básica en la Provincia de Moyobamba: Plan de dotación de materiales educativos. | Objetivo: Brindar una adecuada oferta del servicio educativo para el logro del aprendizaje de las Instituciones Educativas en el nivel primario de la Provincia de Moyobamba. Cobertura: Provincia de Moyobamba 5775 alumnos | S/. 2'014,262.25 |
| <u>Estado:</u> En formulación | | |
| PIP VII Acompañamiento, monitoreo y evaluación a las II.EE de EBR para mejorar los logros de aprendizaje | | S/. 5'745,258.00 |
| <u>Estado:</u> En formulación | | |
| PIP VIII Mejoramiento de los servicios de educación básica alternativa, comunitaria y técnico productiva para la generación y fortalecimiento de capacidades cognitivas, sociales y laborales en la región San Martín | | S/. 5'600,000.00 |
| <u>Estado:</u> En formulación | | |

En el ámbito local, los miembros de las redes educativas participaron desde el 2008 en la formulación de proyectos de inversión pública. Se lograron elaborar 7 expedientes técnicos de las redes de San Pablo, Pajarillo, Cuñumbuqui, Yuracyacu, Soritor, Nuevo Progreso y Pucacaca. Asimismo, se logró desarrollar temas referidos al proceso de gestión de los PIPs en su etapa de inversión y la elaboración de instrumentos normativos para la gestión de los Centros de Recursos para el Aprendizaje (Reglamento y Convenio).

5.3. Cuadros técnicos constituidos transitoriamente para conducir y replicar procesos de cambio educativo en la región.

Como ya se ha podido mencionar en los capítulos anteriores, la región San Martín desarrolló capacidades técnicas y políticas en el ejercicio de las innovaciones en gestión educativa que devinieron de la formulación del PER y de los proyectos de inversión pública en educación.

Si bien en el lapso del 2005 al 2007, se constituyeron diversas comisiones y equipos técnicos para la implementación de los principales procesos de cambio aquí desarrollados, fueron subsumidos en parte por la rutina tradicional de la gestión pública, o rotados a otras instancias antes de poder hacer la réplica de los conocimientos y habilidades fortalecidos, o imposibilitados de seguir participando de los espacios técnicos porque sus superiores no les permitían ausentarse de sus labores ordinarias. Durante el 2006 y 2007, en el marco del PIP I, se desarrollaron capacidades de gestión educativa (planificación operativa, monitoreo y evaluación de resultados) en los funcionarios de la DRE y las 10 UGEL de la región, capacidades

que fueron siendo fortalecidas institucionalmente por un número de actores que luego conformaría los actuales ETR.

Aún con las dificultades en materia de permanencia de los funcionarios contratados involucrados en los primeros pasos del modelo de gestión, en el 2008 y 2009, la conducción del CRE del proceso de implementación de las políticas regionales modifica esta situación sustantivamente, dando facilidades a los cuadros técnicos para que desarrollaran las propuestas conjuntamente con la asistencia técnica del Proyecto USAID/AprenDes, hasta la oficialización de dichos equipos en enero de 2009, a través de la conformación de 5 ETR:

- ETR 1 Modelo de Gestión educativa regional y local;
- ETR2 Planificación y Financiamiento de la Gestión Educativa;
- ETR 3 Moralización y Transparencia;
- ETR 4 Modernización y efectividad del sistema administrativo de gestión educativa; y
- ETR 5 Sistema de Seguimiento de la Gestión Pedagógica e Institucional.

Asimismo, en el plano pedagógico, se reactiva y fortalece en el 2007, la Comisión de Gestión de la Formación Docente Continua, como espacio consultivo, especializado y de coordinación, vigilancia y conducción de la política regional de formación inicial y en servicio de los docentes sanmartinenses (Ordenanza Regional 003-2007-GRSM/CR).

5.4. Proceso de diseño e implementación de plan de desarrollo de capacidades en gestión educativa iniciado.

Si bien el PIP I permitió elaborar una primera versión del Plan de Desarrollo de Capacidades en Gestión Educativa Regional, es con el desarrollo de la propuesta del modelo de gestión en el 2008, que la necesidad de contar con un proceso permanente de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los recursos humanos llamados a implementar el PER se demandó con urgencia.

Ante esa necesidad, se incorporó al PIP III un componente referido al ajuste e implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades, proceso que acompañará durante el 2010 y el 2011 la implementación de cambios de reestructuración de la DRE y UGEL, y el ejercicio de modelo de gestión locales; en ese sentido, la región San Martín ha colocado el proceso de desarrollo de capacidades en un status primordial para dinamizar y dar sentido a los nuevos procesos, estructuras y herramientas que se diseñen para el nuevo modelo de gestión.

5.5. Rediseño organizacional y mejoramiento de procesos de la gestión educativa en proceso de elaboración y ejecución.

En el marco del nuevo modelo de gestión, uno de los pasos que la región inició fue el diagnóstico de los procesos pedagógicos de la Dirección Regional de Educación y de la Unidad Ejecutora de Moyobamba (UGEL). Este diagnóstico analizaba el estado y el costeo de los actuales procesos pedagógicos y administrativos en los que incurría la gestión educativa regional, y proponía un modelo de mejoramiento de procesos basado en una cadena de servicios acorde a la autonomía escolar que el nuevo modelo establecía. El objetivo de este estudio, a solicitud de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, fue sustentar la ampliación presupuestal del gasto corriente en educación, en el marco del Presupuesto por Resultados, desde los pliegos presupuestales de la Región San Martín.

Uno de los resultados preliminares de este diagnóstico planteaba argumentos de costo/beneficio en el incremento presupuestal en educación para la región, toda vez que la experiencia de Escuelas Activas en el rendimiento de los alumnos y alumnas de las zonas rurales demostraba contar con mejoras sustantivas en logros de aprendizajes. Su utilización está pendiente a la fecha.

Por el lado del rediseño organizacional que traduce la visión del nuevo modelo de gestión en una nueva estructura para las instancias de gestión, la región avanzó en una propuesta preliminar en el 2009 y con la asistencia técnica de USAID/AprenDes. Para ello, y con el insumo del diagnóstico de procesos ya mencionado, el ETR identificó 3 macroprocesos como los principales para la implementación del nuevo modelo de gestión, articulados a los objetivos del PER:

| OBJETIVOS DEL PER | MACROPROCESOS |
|--|--|
| <p>OE1: Mejorar la calidad educativa. Sistema educativo regional que forma personas con capacidades científicas, humanistas, ético morales, tecnológicas y productivas, que asumen un proyecto de vida con responsabilidad y compromiso generacional, en un marco de igualdad de oportunidades.</p> | <p>GESTIÓN DE LA CALIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA.</p> |
| <p>OE4: Desarrollo docente integral. Docentes con cultura pedagógica de calidad que potencie la formación continua integral y su desempeño, de aprendizaje permanente, investigación, liderazgo y participación, centrado en el desarrollo de capacidades críticas y creativas de los estudiantes.</p> | |
| <p>OE3: Contribuir al desarrollo regional. Educación superior con características regionales y locales, enmarcada en los retos del desarrollo humano regional, orientada a generar una cultura de sostenibilidad de los recursos naturales, de la biodiversidad en interculturalidad amazónica, así como al logro de la equidad social y los valores de la convivencia.</p> | <p>GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.</p> |
| <p>OE2: Promover una sociedad educadora. Sociedad educadora comprometida con el desarrollo de la comunidad, promoviendo la acción individual, colectiva e intersectorial, el liderazgo social, la participación democrática que compense las desigualdades.</p> | <p>DESARROLLO INSTITUCIONAL</p> |
| <p>OE5: Gestión educativa eficiente, participativa y descentralizada. Participación democrática y descentralizada de los actores sociales para una gestión educativa eficiente, intersectorial e interinstitucional, particularmente de los padres de familia y de las instituciones educativas.</p> | |

La identificación de estos 3 macroprocesos claves (Calidad de la EBR, Educación Superior, y Desarrollo Institucional) permitió la delimitación de procesos de dirección, claves y de soporte, los mismos que serían la base de la nueva estructura organizacional de la DRE y las UGEL:

1. **Procesos de Dirección**, los que están ligados a la toma de decisiones estratégicas de la organización, que responden al cumplimiento de la visión trazada
 - 1.1. Gestión de las políticas educativas, este proceso está ligado a la Visión del PERSAM.

2. **Procesos Claves o de Línea**, los que tienen consecuencias directas en la prestación del servicio de la organización, en este caso, los que hacen visible la centralidad de lo pedagógico, que responden a los Objetivos Estratégicos del PERSAM:

- 2.1. Formación docente inicial y en servicio.
- 2.2. Gestión de los recursos de aprendizaje y materiales.
- 2.3. Gestión de la infraestructura, equipamiento, mantenimiento y TICS.
- 2.4. Gestión escolar.
- 2.5. Regulación de la Educación Superior Técnica y Productiva, y No Universitaria

3. **Procesos de Soporte / Apoyo**, los que ayudan a la operación del servicio, que responden a los objetivos relacionados con el fortalecimiento de la gestión educativa:

- 3.1. Planificación, financiamiento y presupuesto institucional
- 3.2. Organización y fortalecimiento institucional
- 3.3. Gestión de los recursos y administración
- 3.4. Monitoreo y evaluación

La propuesta de rediseño organizacional basada en esta identificación de procesos de gestión educativa está en proceso de revisión y ajuste, en la medida que forma parte del proceso de reestructuración que viene iniciándose desde el año 2009 en la agenda educativa de la región.

Resumen de Indicadores y logros

5. Criterio 5: Capacidad institucional

| N | Indicadores | Logros / Productos |
|----------|---|---|
| 5.1. | Políticas educativas reflejadas en el PER y en el PGME costeadas permiten vincular fondos con prioridades regionales. | - PER y PGME costeados permite la identificación y canalización de fondos a prioridades educativas de la región. |
| 5.2. | Captación de fondos públicos y privados para la implementación de innovaciones para el desarrollo de capacidades, procesos pedagógicos en las IE e innovaciones en gestión educativa regional | - S/. 25 000 000 Nuevos Soles captados para Proyectos de Inversión Pública regionales y locales en proceso de formulación y/o ejecución. - 6 PIPs a nivel regional y 6 PIPs a nivel de Redes Educativas |
| 5.3. | Cuadros técnicos constituidos transitoriamente para conducir y replicar procesos de cambio educativo en la región. | - 5 Equipos Técnicos Regionales de la DRE-SM constituidos y oficializados: ETR del Modelo de Gestión; ETR de Seguimiento Pedagógico e Institucional; ETR de Moralización y Transparencia; ETR de Planificación y Financiamiento; y ETR Modernización. - Constitución de Equipos Técnicos Locales a nivel de UGEL en proceso. |

| | |
|--|--|
| 5.4. Proceso de diseño e implementación de plan de desarrollo de capacidades en gestión educativa iniciado. | - Plan de Desarrollo de Capacidades en Gestión Educativa financiado (PIP3) y en proceso de diseño. |
| 5.5. Rediseño organizacional y mejoramiento de procesos de la gestión educativa en proceso de elaboración y ejecución. | - Propuesta de rediseño organizacional formulada y de mejoramiento de procesos pedagógicos en proceso de revisión y ejecución. |

Capítulo III: Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas de la experiencia de la región San Martín pueden resumirse en las siguientes:

1. Sobre funcionalidad y organización del sistema educativo:

- Plantear un proceso de reforma educativa en el plano institucional y organizacional, como es el de la reestructuración de la gestión, exige plantear un proceso participativo previo de formulación del modelo de gestión educativa sobre el que se sostiene, que responda a las necesidades particulares de cada región y atienda a los problemas de inequidad y de deterioro de la calidad educativa existentes, un proceso gradual y flexible que permita a las instancias ejecutoras y operativas a nivel regional ir proponiendo cambios institucionales a las instancias políticas, así como un proceso que atienda en forma paralela tanto el proceso de negociación política con las autoridades regionales y educativas correspondientes, y un proceso técnicamente riguroso que logre viabilizar las aspiraciones de cambio educativo de las regiones.
- Poner en marcha el proceso de reestructuración de las instancias de gestión educativa implica la reforma de los arreglos institucionales con los que se relacionan los actores del sistema, no como un cambio que se circunscribe sólo a la modificación de la estructura institucional de los órganos intermedios o se limita a la implementación de planes de capacitación en materia pedagógica o administrativa, sino que pretende conseguir un cambio en la manera que tienen los actores de entender su papel en la descentralización y en los mecanismos y actitudes que están habituados a utilizar en el cumplimiento de sus funciones.
- Responder a las exigencias que plantea la gestión educativa local respetando la especificidad de cada distrito y la capacidad de los actores involucrados, cada región tiene que proponer un modelo de gestión donde precise el rol y las funciones que estarían asumiendo los gobiernos locales, así como los mecanismos de coordinación intergubernamental al interior de cada región. Estas definiciones de política educativa van a permitir avanzar en la formulación de un diseño organizacional que permita a las instituciones educativas mejorar el servicio educativo con una vinculación directa con los actores locales con los que se desenvuelve (autoridades locales, redes, comunidad).

2. Sobre gestión por resultados

- El PER como instrumento de planificación no es suficiente para orientar los cambios educativos expresados en las políticas educativas regionales, se requiere un nivel de planificación intermedia que permita articular el nivel de planificación estratégica con la planificación operativa de las instancias de gestión. Esto pone en evidencia la necesidad de construir un sistema de planificación educativa regional que permita orientar estratégicamente, programática y operativamente el rumbo de la educación y que esté vinculado necesariamente con el tema financiero presupuestal.
- El proceso de planificación requiere ser trabajado como una línea permanente que permita a las regiones ir ajustando sus propias prioridades y metas. Asimismo, por las exigencias de información del MEF y de los propios gobiernos regionales se requiere avanzar en sistemas de información sólidos y confiables que faciliten información al proceso de priorización y establecimientos de resultados.
- Un proceso de planificación participativa exige ser flexibles en los tiempos de maduración que toma la apropiación de los discursos y los procesos a nivel de los actores educativos y autoridades políticas. Asimismo, es importante contar con los recursos financieros y con liderazgos sociales y políticos que conduzcan y/o respalden el proceso. Con estos elementos podemos ir desarrollando una conciencia ciudadana que reivindique la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado con la participación activa de la comunidad, así como el valor que tiene ésta para el desarrollo de un Estado.
- La planificación y programación presupuestal orientada a resultados es todavía un proceso joven que necesita institucionalizarse en la cultura organizacional del sector educación. Los esfuerzos y avances conseguidos en San Martín están sostenidos aún en los cuadros técnicos involucrados en la planificación, el presupuesto y la dirección, pero se necesitan estrategias de réplica, institucionalización de herramientas, protocolos y sistemas que den sostenibilidad a la práctica de nueva gestión pública. La implementación del Programa Presupuestal Estratégico “Logros de Aprendizaje” PPELA debe acompañarse de las condiciones institucionales necesarias para instituir esta nueva práctica de gestión.

3. Sobre participación y rendición de cuentas:

- La relevancia de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública es de preocupación principal en las regiones; sin embargo ello no se traduce aún en la puesta en marcha de estrategias y mecanismos de *accountability* que permitan a la ciudadanía hacer el seguimiento de la implementación del PER, sancionar los actos de corrupción en el funcionariado y en las escuelas, ni incentivar las prácticas transparentes en la gestión.
- La gestión de la información, y la implementación de sistemas de seguimiento pedagógico e institucional pueden significar insumos y herramientas para la reactivación de las instancias de participación (COPARE, COPALE) en las regiones siempre que se enfoquen en el marco de una cultura de rendición de cuentas, de comunicación transparente y oportuna, y de uso de la información para la toma de decisiones políticas y de desarrollo social.

4. Sobre autonomía escolar:

- Enfocar la gestión escolar en función de la mejora de los aprendizajes de los estudiantes permitió que los CONEI cuenten con una orientación clara de la dirección hacia la cual guiar acciones evitando que éstas se conviertan en labores aisladas de apoyo a la escuela sin relación alguna con la calidad de la educación que se brinda en ella.
- Promover espacios de participación comunitaria en las instituciones educativas requiere un proceso de capacitación, acompañamiento y monitoreo permanente, donde se cuente con talleres de capacitación grupal (6 en promedio al año) y visitas de acompañamiento en las escuelas (al menos una vez al mes), ello permite que el CONEI se consolide y se apropie del proceso.
- Es necesario generar mayores espacios de participación y discusión real de los estudiantes dado que aún se observan dificultades para que ellos intervengan dando sus opiniones o proponiendo ideas pues ello fortalece el sentido de ciudadanía que se debe construir desde la escuela. En este mismo sentido, se hace necesario sensibilizar de manera más intensa a los demás miembros adultos (directores, docentes y padres de familia) de la institución educativa para que apoyen de manera activa en el desarrollo de estas capacidades en los niños y niñas.
- Se requiere desarrollar capacidades en los integrantes de las Redes para que puedan tener una mayor comprensión de la vinculación del desarrollo local con el desarrollo educativo. Se requiere también fortalecer el funcionamiento interno y la dinámica organizativa de las redes, en este sentido es necesario que los gobiernos regionales en coordinación con los gobiernos locales definan cuál es el modelo de gestión educativa local de la educación y en esa medida el rol de las Redes y del COPRED.

5. Sobre capacidad institucional y sostenibilidad del modelo de gestión:

- La formación, estímulo y sostenibilidad de cuadros técnicos que lideren los primeros cambios de la reforma educativa desde las regiones resulta un elemento movilizador y dinámico en el tejido institucional, permite un enfoque de ensayo-error a nivel micro que no deslegitima los retrocesos o parálisis a los que se enfrenta la ejecución de los cambios, y permite el desarrollo a profundidad de discursos y lenguajes compartidos de un cuerpo técnico motivado por replicarlo y sensibilizar a los demás.
- Desarrollar capacidades no sólo técnicas sino actitudinales y de diálogo, aquellas que permita a los actores estar abiertos a nuevas formas de gestionar la educación de manera descentralizada, que les permita valorar nuevos desempeños y abandonar otros; interactuar con nuevos actores y aprender a coordinarse entre sí; estas capacidades que están en el plano de lo actitudinal requieren ser trabajadas como condiciones necesarias para implementar procesos de reestructuración y de cambio educativo.
- La gestión de los PIP, y en general de programas de innovaciones educativas, encierra una gran complejidad por lo engorroso de la administración en el sector público y por la poca experiencia de los funcionarios del sector educación en gestionar proyectos de mejoramiento de la calidad educativa. Resolver las trabas administrativas, el desorden financiero, la permanente movilidad del personal, requieren un cambio estructural y

organizacional en los niveles de gobierno y las instancias de gestión educativa regional y local.

- En necesario que paralelamente a la elaboración de los perfiles de proyecto se desarrolle capacidades en un grupo de especialistas de las instancias de gestión educativa para que tengan un manejo solvente de la propuesta pedagógica que orienta el desarrollo del proyecto, el manejo presupuestal y la adquisición de bienes y servicios que requieren los proyectos. En lo que respecta a la gerencia misma de los proyectos es necesario reforzar la motivación del personal con incentivos de acuerdo al desempeño, favorecer espacios de integración de los equipos técnicos responsables e implementar estrategias que incidan en los decisores de política en las regiones para garantizar que en la incidencia política para apoyar iniciativas de intervención en la calidad y equidad educativa.

Anexos

1. Fichas de Proyectos de Inversión Pública de la Región San Martín

SAN MARTIN: FICHA TECNICA DE PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP San Martín N° 1)

| | | | | |
|----------------------------|---|---|---|------|
| Nombre del PIP (1): | "PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL DE SAN MARTÍN" - Planificación del sistema educativo | | | |
| Código SNIP (2) | 11969 | | | |
| Situación a Enero del 2009 | Ejecutado | | | |
| Región: | San Martín | | | |
| Provincias: | 10 provincia (Rioja, Moyobamba, El Dorado, Lamas, San Martín, Picota, Bellavista, Huallaga, Mariscal Cáceres y Tocache) | | | |
| Distritos priorizados: | De impacto regional | | | |
| Periodo de Inversión | Programa para 2 años (2004 al 2005), se ha ejecutado en 3 año (2004 al 2006) | | | |
| Población Meta | Actores del Sistema Educativo Regional (3) | | | 3058 |
| Componentes | Nombre del componente | Monto de la inversión (En nuevos soles) | Monto de la Inversión (En dólares americanos) (4) | |
| | Componente I: Formulación del Proyecto Educativo Regional | S/. 141.419,00 | \$47.139,67 | |
| | Componente II: Evaluación y Mejoramiento de la currículo regional | S/. 120.588,00 | \$40.196,00 | |
| | Componente III: Fortalecimiento de la capacidad docente (Diseño del plan de formación continua) | S/. 592.344,00 | \$197.448,00 | |
| | Componente IV: Fortalecimiento y sensibilización de la sociedad civil para la participación en la gestión educativa | S/. 162.826,00 | \$54.275,33 | |
| | Componente V: Capacitación de los actores responsable de la DRE y UGEL | S/. 75.263,00 | \$25.087,67 | |

| | | | |
|--------------------------|--|-------------------------|---------------------|
| | Gestión del proyecto (Expediente técnico, Administración, Monitoreo, Evaluación, Sistematización, e imprevistos) | S/. 273.110,00 | \$91.036,67 |
| | TOTAL | S/. 1.365.550,00 | \$455.183,33 |
| Fuente de financiamiento | Asignación por Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de San Martín (Compromiso ejecutado) | S/. 810.550,00 | \$270.183,33 |
| | Aporte proyecto ApreDes (Compromiso en ejecución) | S/. 555.000,00 | \$185.000,00 |
| | Monto de la inversión destinada a la expansión de ApreDes (II.EE nivel primaria de la zona rural) | S/. 0,00 | \$0,00 |

(1) PIP = Proyecto de Inversión Pública

(2) Código de inscripción en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública

(3) Comprende los siguientes actores:

Funcionarios de la Dirección Regional de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)

Docentes y Padres de familia

(4) Tipo de cambio (TC) 1 dólar = 3 Nuevos soles

SAN MARTIN: FICHA TECNICA DE PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP San Martín N° 2)

| | |
|----------------------------|---|
| Nombre del PIP (1): | “FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DOCENTE PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS FOCALIZADAS DE LA REGIÓN SAN MARTÍN” |
| Código SNIP (2) | 34904 |
| Situación a Enero del 2009 | En ejecución (Reformulación del Expediente Técnico) |
| Región: | San Martín |
| Provincias: | 9 provincia de 10 que tiene la región (Rioja, Moyobamba, Lamas, San Martín, Picota, Bellavista, Huallaga, Mariscal Cáceres y Tocache) |

| | | | | | |
|-------------------------|--|----------------------------------|-------------|---|---|
| Districtos priorizados: | En 11 distritos de 77 que tiene la región Rioja: Awajun y Yuracyacu Moyobamba: Soritor y Yantaló Lamas: Cuñumbuque San Martín: Chazuta Picota: Pucacaca Bellavista: San Pablo Huallaga: Sacanche Mariscal Cáceres: Pajarillo Tocache: Nuevo Progreso | | | | |
| Periodo de Inversión | 3 años (2007 al 2009) | | | | |
| Población Meta | Nivel | Instituciones Educativas (II.EE) | Docentes | Alumnos | Otros actores del Sistema (3) |
| | Inicial | 74 | 117 | 2714 | 45 |
| | Primaria | 187 | 681 | 16914 | |
| | Secundaria | 37 | 376 | 6705 | |
| | Institutos Superiores Pedagógicos | 0 | 0 | 0 | |
| | TOTAL | 298 | 1174 | 26333 | 45 |
| Componentes | Nombre del componente | | | Monto de la inversión (En nuevos soles) | Monto de la Inversión (En dólares americanos) (4) |
| | Componente I: Actualización y complementación profesional del docente para el desarrollo de capacidades comunicativas, matemáticas y la mejora de su desempeño en el tratamiento curricular y la gestión educativa. | | | S/. 1.576.252,00 | \$525.417,33 |
| | Componente II: Diseño, validación e implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación según indicadores de desempeño para una gestión orientada a resultados. | | | S/. 133.044,00 | \$44.348,00 |
| | Gestión del proyecto (Expediente técnico, Administración, Monitoreo, Evaluación, Sistematización, e imprevistos) | | | S/. 246.400,00 | \$82.133,33 |
| | | | | | \$0,00 |
| | | | | | \$0,00 |
| | | | | | \$0,00 |

| | | | |
|---|---|-------------------------|---------------------|
| TOTAL | | S/. 1.955.696,00 | \$651.898,67 |
| Fuente de financiamiento | Asignación por Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de San Martín - Financia el 100% - (Compromiso en ejecución) | S/. 1.955.696,00 | \$651.898,67 |
| Monto de la inversión destinada a la expansión de AprendeDes (II.EE nivel primaria de la zona rural) | | S/. 1.227.232,05 | \$409.077,35 |

(1) PIP = Proyecto de Inversión Pública

(2) Código de inscripción en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública

(3) Comprende los siguientes actores:

Funcionarios de la Dirección Regional de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)

(4) Tipo de cambio (TC) 1 dólar = 3 Nuevos soles

SAN MARTIN: FICHA TECNICA DE PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP San Martín N° 3)

| | |
|----------------------------|--|
| Nombre del PIP (1): | "FORMACION DOCENTE EN SERVICIO PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LOS ESTUDIANTES DE EDUCACION BASICA REGULAR DE LA REGIÓN SAN MARTIN" |
| Código SNIP (2) | 69133 |
| Situación a Enero del 2009 | PERFIL APROBADO - VIABLE - FORMULACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO |
| Región: | San Martín |
| Provincias: | 10 provincia (Rioja, Moyobamba, El Dorado, Lamas, San Martín, Picota, Bellavista, Huallaga, Mariscal Cáceres y Tocache) |

| | | | | | |
|--------------------------|--|----------------------------------|-------------|---|---|
| Districtos priorizados: | En 20 distritos de 77 que tiene la región BELLAVISTA: ALTO BIAVO y BIAVO EL DORADO: AGUA BLANCA y SAN MARTIN HUALLAGA: EL ESLABON y PISCOYACU LAMAS: BARRANQUITA y CAYNARACHI M. CACERES: CAMPANILLA y PACHIZA MOYOBAMBA: JEPELACIO PICOTA: SHAMBOYACU y T. DE PONASA RIOJA: SAN FERNANDO y YORONGOS SAN MARTIN: CHIPURANA, EL PORVENIR y HUIMBAYOC TOCACHE: TOCACHE y POLVORA | | | | |
| Periodo de Inversión | 2 años (2009 al 2010) | | | | |
| Población Meta | Nivel | Instituciones Educativas (II.EE) | Docentes | Alumnos | Otros actores del Sistema Educativo Regional (3) |
| | Inicial | 133 | 176 | 4215 | 345 |
| | Primaria | 379 | 1143 | 27400 | |
| | Secundaria | 77 | 679 | 1211 | |
| | Institutos Superiores Pedagógicos | 0 | 0 | 0 | |
| | TOTAL | 589 | 1998 | 32826 | 345 |
| Componentes | Nombre del componente | | | Monto de la inversión (En nuevos soles) | Monto de la Inversión (En dólares americanos) (4) |
| | Componente I: APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN REGIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIOS ACORDE CON LA CONCEPCIÓN CURRICULAR Y EL CONTEXTO CULTURAL. | | | S/. 3.840.384,10 | \$1.280.128,03 |
| | Componente II: VALIDACIÓN Y EJECUCIÓN DE PLAN DE DESARROLLO DE CAPACIDADES A SERVIDORES DE OO.II. | | | S/. 818.353,00 | \$272.784,33 |
| | Componente III: ADMINISTRACIÓN Y MONITOREO DEL PROYECTO | | | S/. 1.912.115,00 | \$637.371,67 |
| | GASTOS GENERALES Y SUPERVISIÓN | | | S/. 4.520,00 | \$1.506,67 |
| | TOTAL | | | S/. 6.575.372,10 | \$2.191.790,70 |
| Fuente de financiamiento | Asignación por Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de San Martín - Financia el 100% - (Compromiso aprobado) | | | S/. 6.575.372,10 | \$2.191.790,70 |
| | Monto de la inversión destinada a la expansión de ApreDes (II.EE nivel primaria) | | | S/. 2.471.146,98 | \$823.715,66 |

(1) PIP = Proyecto de Inversión Pública

(2) Código de inscripción en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública

(3) Comprende los siguientes actores:

Funcionarios de la Dirección Regional de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) - Restructuración de los Órganos Intermedios de Gestión

(4) Tipo de cambio (TC) 1 dólar = 3 Nuevos soles

2. Cuadro resumen del costeo de la propuesta integral de Escuelas Activas

| | Año 1 | | Año 2 | | Año 3 | | Año 4 | | Total Final | | |
|--|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|
| | 1 escuela | Grupo A | 1 escuela | Grupo A | 1 escuela | Grupo B | 1 escuela | Grupo A+Grupo B | 1 escuela | Grupo A+Grupo B | |
| 1. Formación de actores | 1242 | 93150 | 1332 | 99900 | 1332 | 99900 | 1244 | 186600 | 1028 | 154200 | 633750 |
| 1.1 Talleres | 972 | 72900 | 972 | 72900 | 972 | 72900 | 884 | 132600 | 668 | 100200 | 451500 |
| 1.1.1 Talleres para docentes | 648 | 48600 | 648 | 48600 | 648 | 48600 | 560 | 84000 | 344 | 51600 | 281400 |
| 1.1.2 Talleres para CONEI | 324 | 24300 | 324 | 24300 | 324 | 24300 | 324 | 48600 | 324 | 48600 | 170100 |
| 1.2 Acompañamiento Pedagógico | 270 | 20250 | 270 | 20250 | 270 | 20250 | 270 | 40500 | 270 | 40500 | 141750 |
| 1.3 Círculos de Interaprendizaje para docentes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1.4 Pasantías | 0 | 0 | 90 | 6750 | 90 | 6750 | 90 | 13500 | 90 | 13500 | 40500 |
| 1.4.1 Pasantías para docentes | 0 | 0 | 40 | 3000 | 40 | 3000 | 40 | 6000 | 40 | 6000 | 18000 |
| 1.4.2 Pasantías para CONEI - ME | 0 | 0 | 50 | 3750 | 50 | 3750 | 50 | 7500 | 50 | 7500 | 22500 |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| 2. Materiales Educativos | 1110.83 | 85405.9 | 191.61 | 14370.8 | 1058.24 | 85405.9 | 245.69 | 36853.5 | 245.69 | 36853.5 | 258889.5 |

| | | | | | | | | | | | | |
|-----|---|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|-----------|
| 2.1 | Guías de autoaprendizaje para los estudiantes | 387 | 30476.3 | 0 | 0 | 387 | 30476.3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 60952.5 |
| 2.2 | Materiales de Capacitación | 171.3 | 13489.9 | 0 | 0 | 171.3 | 13489.9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 26979.75 |
| | 2.2.1 Módulos para 1er grado | 41.3 | 3252.38 | 0 | 0 | 41.3 | 3252.38 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6504.75 |
| | 2.2.2 Módulos para Docentes, CONEI y ME | 130 | 10237.5 | 0 | 0 | 130 | 10237.5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20475 |
| 2.3 | Materiales para el trabajo en aula | 360.92 | 27069 | 0 | 0 | 308.33 | 27069 | 54.08 | 8112 | 54.08 | 8112 | 70362 |
| | 2.3.1 Biblioteca | 150.63 | 11297.3 | 0 | 0 | 150.63 | 11297.3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 22594.5 |
| | 2.3.2 Canasta Matemática | 102.13 | 7659.75 | 0 | 0 | 102.13 | 7659.75 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15319.5 |
| | 2.3.3 Pizarritas individuales para 1er y 2do grado | 108.16 | 8112 | 0 | 0 | 108.16 | 8112 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16224 |
| | 2.3.4. Pizarritas individuales para estudiantes nuevos de 1er grado | 0 | 0 | 54.08 | 4056 | 0 | 0 | 54.08 | 8112 | 54.08 | 8112 | 20280 |
| 2.4 | Materiales y útiles para las escuelas | 191.61 | 14370.8 | 191.61 | 14370.8 | 191.61 | 14370.8 | 191.61 | 28741.5 | 191.61 | 28741.5 | 100595.25 |
| | 2.4.1 Material Fungible | 121.47 | 9110.25 | 121.47 | 9110.25 | 121.47 | 9110.25 | 121.47 | 18220.5 | 121.47 | 18220.5 | 63771.75 |
| | 2.4.2 Materiales para estudiantes | 70.14 | 5260.5 | 70.14 | 5260.5 | 70.14 | 5260.5 | 70.14 | 10521 | 70.14 | 10521 | 36823.5 |
| | | 1 escuela | Grupo A | 1 escuela | Grupo A | 1 escuela | Grupo B | 1 escuela | Grupo A+Grupo B | 1 escuela | Grupo A+Grupo B | |

| | | | | | | | | | | | | |
|----------|--|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|---------------|
| 3 | Facilitadores | 109.04 | 8178 | 96.88 | 7266 | 72.54 | 5440.5 | 74.8 | 11220 | 65.29 | 9793.5 | 41898 |
| 3.1 | Formación de Facilitadores | 109.04 | 8178 | 96.88 | 7266 | 72.54 | 5440.5 | 74.8 | 11220 | 65.29 | 9793.5 | 41898 |
| | 3.1.1 Talleres para facilitadores | 47.96 | 3597 | 47.96 | 3597 | 32.71 | 2453.25 | 38.04 | 5706 | 38.04 | 5706 | 21059.25 |
| | 3.1.2 Círculos de interaprendizaje | 21.17 | 1587.75 | 21.17 | 1587.75 | 12.08 | 906 | 21.17 | 3175.5 | 21.17 | 3175.5 | 10432.5 |
| | 3.1.3 Pasantías | 15.58 | 1168.5 | 3.42 | 256.5 | 3.42 | 256.5 | 3.42 | 513 | 0 | 0 | 2194.5 |
| | 3.1.4 Acompañamiento por parte del equipo técnico | 24.33 | 1824.75 | 24.33 | 1824.75 | 24.33 | 1824.75 | 12.17 | 1825.5 | 6.08 | 912 | 8211.75 |
| | | 1 escuela | Grupo A | 1 escuela | Grupo A | 1 escuela | Grupo B | 1 escuela | Grupo A+Grupo B | 1 escuela | Grupo A+Grupo B | |
| 4 | Equipo Técnico | 517.86 | 38839.5 | 278.93 | 20919.8 | 278.93 | 20919.8 | 278.93 | 41839.5 | 278.93 | 41839.5 | 164358 |
| 4.2 | Capacitación y asistencia técnica pedagógica | 93.33 | 6999.75 | 46.67 | 3499.88 | 46.665 | 3499.88 | 46.665 | 6999.75 | 46.665 | 6999.75 | 27999 |
| 4.3 | Capacitación y asistencia técnica de descentralización | 93.33 | 6999.75 | 46.67 | 3499.88 | 46.665 | 3499.88 | 46.665 | 6999.75 | 46.665 | 6999.75 | 27999 |
| 4.4 | Actividades de evaluación de impacto y monitoreo | 200 | 15000 | 120 | 9000 | 120 | 9000 | 120 | 18000 | 120 | 18000 | 69000 |
| 4.5 | Gastos administrativos | 78.72 | 5904 | 39.36 | 2952 | 39.36 | 2952 | 39.36 | 5904 | 39.36 | 5904 | 23616 |
| 4.6 | Gastos de transporte del | 52.48 | 3936 | 26.24 | 1968 | 26.24 | 1968 | 26.24 | 3936 | 26.24 | 3936 | 15744 |

equipo técnico

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|----------|------------------|
| TOTAL | 2979.73 | 225573 | 1899.42 | 142457 | 2741.71 | 211666 | 1843.42 | 276513 | 1617.91 | 242686.5 | 1098895.5 |
|--------------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|----------|------------------|

Notas:

1. Todos estos costos se encuentran actualizados al 2008; con tasa de cambio de 2.81 soles

2. Grupo A: 75 escuelas que ingresan al proyecto en el año 1

Grupo B: 75 escuelas más que ingresan al proyecto en el año 2

3. Los montos de talleres y pasantías de docentes y CONEI incluyen hospedaje, viáticos y transporte para cada uno de los asistentes.

4. En los rubros de Guías de autotendizaje (2.1) y Materiales de capacitación (2.2) se ha incluido en las columnas de costo por grupo un 5% para material extra el cual será repartido entre el equipo técnico, facilitadores, especialistas UGEL y para reemplazar material deteriorado en las escuelas.

5. Los montos de talleres, Círculos de interaprendizajes y pasantías de facilitadores incluyen hospedaje, viáticos y transporte para cada uno de los asistentes.

3. Resumen de indicadores de desempeño del Programa AprendeS – Región San Martín

Indicadores de desempeño:

- 3.1. Tasa de término de educación primaria en escuelas intervenidas por el proyecto (Eficiencia interna)
- 3.2. Costos de la eficiencia interna: El costo de un graduando
- 3.3. El costo marginal de la excelencia académica
- 3.4. Nivel de conocimiento: Pruebas de Comunicación Integral
- 3.5. Nivel de conocimiento: Pruebas de Matemáticas

3.1. Tasa de término de educación primaria en escuelas intervenidas por el proyecto (Eficiencia interna)

El indicador fue diseñado con la finalidad de medir el grado de éxito de la intervención del proyecto AprendeS en las instituciones educativas de la Región San Martín. Definido como eficiencia interna, el indicador mide el porcentaje de niños que completaron la educación primaria en el tiempo proyectado para hacerla (seis años de educación en seis años).

Si bien el proyecto tuvo 5 años de intervención (2004-2008), se implementó una metodología⁸ desarrollada por UNESCO que permite extrapolar la información recolectada anualmente desde las UGELES para consolidarla como si fuese información de un sexenio. Los resultados se muestran en el Cuadro 1, en donde se compara tanto las escuelas intervenidas como las de control.

Cuadro 1: Eficiencia Interna – Porcentaje de estudiantes de primer grado que completan el sexto grado en seis años. 2002 -2007

| Grupos/Años | AprendeS | Diferencia | Grupo Control |
|-------------|----------|------------|---------------|
| 2002/2003 | 41.0% | +2.1% | 38.9% |
| 2003/2004 | 46.6% | +9.0% | 37.6% |
| 2004/2005 | 46.5% | +15.2% | 31.3% |
| 2005/2006 | 45.9% | +12.6% | 33.3% |
| 2006/2007 | 47.6% | +10.2% | 37.4% |
| 2007/2008 | 44.5% | +3.9% | 40.6% |

Fuente: UGELES de San Martín 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008

Como se observa, la intervención del proyecto AprendeS tuvo un impacto positivo y significativo sobre el grupo de instituciones educativas intervenido, sobre todo entre los años 2003 y 2007, durante la cual hubo una diferencia de hasta 15pp sobre el grupo de

⁸ Llamada “Cohortes reconstruidos” (*Reconstructed cohorts*, en inglés).

control. Sin embargo, hacia el año 2008 la tasa de eficiencia interna se ve reducida debido a tasas de deserción escolar de alrededor del 15% por parte de niñas, lo que extiende el ciclo de educación primaria.

Por otro lado, los resultados obtenidos por el grupo intervenido son inferiores a los resultados esperados. Como se observa en el Cuadro 2, existe una diferencia promedio de 3pp entre los resultados proyectados y actuales en la intervención del proyecto AprendeS.

Cuadro 2: Tasas de Eficiencia Interna Proyectadas y Actuales

| Año | Proyectadas | Actuales |
|----------------------|-------------|----------|
| 2003 (Línea de Base) | 41% | NA |
| 2004 | 43% | 46.6% |
| 2005 | 46% | 46.5% |
| 2006 | 48% | 45.9% |
| 2007 | 50% | 47.6% |
| 2008 | 49% | 44.5% |

Fuente: UGELes de San Martín 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008

3.2. Costos de la eficiencia interna: El costo de un graduando

Para evaluar la efectividad en costos del proyecto AprendeS, se calculó el costo promedio en que se incurre para que un alumno culmine sus seis años de educación primaria en base a las tasas de eficiencia interna. La fuente de datos proviene de información provista por el Ministerio de Educación sobre costos base del 2003 y 2004, dentro de la cual se presentan dos tipos de costos: pagos a stakeholders involucrados en el proceso educativo (maestros, personal administrativo, compensaciones, etc) y otros costos (tales como bienes y servicios, mantenimiento de infraestructura, nutrición, etc).

El cuadro 3 compara los costos del grupo de control para los 5 años, así como los costos para el primer grupo intervenido de AprendeS (2004) y los costos totales entre el segundo grupo intervenido (2005) y el primero. Como se observa, en promedio los costos del grupo de control son mayores, a excepción del año 2008, año en el cual debido a las tasas de deserción escolar, los costos se pudieron ver incrementados por falta de economías de escala en el programa.

Cuadro 3: Costos de producción de un graduando de sexto de primaria en seis años – (2004-2008)

| Grupo/Año | Grupo Control | AprenDes Grupo 1 | Ambos grupos |
|-----------|---------------|------------------|--------------|
| 2004 | \$2769 | \$2768 | NA |
| 2005 | \$3123 | \$2715 | \$2685 |
| 2006 | \$2927 | \$2743 | \$2851 |
| 2007 | \$2806 | \$2594 | \$2677 |
| 2008 | \$2627 | \$2595 | \$2725 |

Fuente: AprenDes Evaluation data bases 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y AprenDes financial division data 2009

3.3. El costo marginal de la excelencia académica

El siguiente indicador brinda indicios sobre el incremento en la eficiencia interna no sólo a partir del cumplimiento del periodo educativo primario en edad normativa, sino además del grado de éxito con el que el graduando lo hace. De esta forma, el indicador muestra el costo marginal para que un alumno culmine el periodo educativo primario con excelencia académica (dígase de un alto desempeño en la currícula educativa). El Cuadro 4 muestra que en efecto, AprenDes (Grupo 1 – 2004) ha contribuido a la excelencia académica con el menor costo, incluso estando por debajo del costo de ambos grupos en el 2008 (US\$ 1,810 vs. US\$ 2,012) y por debajo del grupo de control (US\$ 2,438).

Cuadro 4: Costo marginal de la excelencia académica (2004-2008)

| Grupo/Año | Grupo Control | Ambos Grupos | AprenDes Grupo 1 |
|-----------|---------------|--------------|------------------|
| 2004 | \$3048 | NA | \$5870 |
| 2005 | \$4403 | \$4997 | \$9737 |
| 2006 | \$4013 | \$2430 | \$2832 |
| 2007 | \$6469 | \$2570 | \$3721 |
| 2008 | \$2438 | \$2012 | \$1810 |

Fuente: AprenDes Evaluation data bases 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y AprenDes financial division data 2009

En otras palabras, el proyecto AprenDes ha contribuido a incrementar no sólo la culminación del ciclo académico primario en edad normativa, sino además puede garantizar su cumplimiento con alto desempeño académico al menor costo.

3.4. Nivel de conocimiento: Pruebas de Comunicación Integral

Este cuarto indicador, denominado como Nivel de Conocimiento en el curso de Comunicación Integral, está definido como el porcentaje de alumnos que se ubican en el grado académico perteneciente a sus conocimientos según las pruebas estandarizadas de este curso. En otras palabras, el indicador brinda indicios sobre el nivel de “maestría” de los alumnos en el curso, según su grado académico.

El cuadro 5 proporciona el resumen del nivel de “maestría” de los alumnos de las instituciones educativas beneficiadas por el proyecto, para ambos grupos. Como se observa, los niveles de desempeño académico han tenido crecimientos similares en ambos grupos. Incluso, los alumnos del segundo grupo de intervención han tenido un crecimiento más pronunciado en su nivel de dominio del curso, aunque este cambio es propio del año 2008.

Cuadro 5: Niveles de Maestría en Comunicación Integral: ApreDes 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Nivel/ Año | ApreDes Grupo 1 (2004) | | | | | ApreDes Grupo 2 (2005) | | | | |
|-----------------|------------------------|------|------|------|------|------------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Excelente Nivel | 10% | 11% | 16% | 18% | 17% | 4% | 13% | 10% | 20% | |
| Buen Nivel | 38% | 42% | 44% | 53% | 40% | 35% | 49% | 40% | 41% | |
| Básico | 14% | 21% | 15% | 15% | 20% | 23% | 14% | 19% | 21% | |
| Inferior | 38% | 26% | 25% | 14% | 23% | 38% | 24% | 31% | 18% | |

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa ApreDes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Cuando se compara el nivel del dominio del curso con los alumnos del grupo de control, observamos una superioridad por parte de las escuelas beneficiadas por el proyecto ApreDes, en las cuales, al 2008, el 18% de los estudiantes del ciclo educativo primario tenían un excelente desempeño en el curso de Comunicación Integral, frente a 13% de los alumnos del grupo de control, tal como muestra el Cuadro 6. La superioridad también se mantiene para los alumnos que tenían un buen nivel en el curso.

Cuadro 6: Niveles de Maestría en Comunicación Integral: Aprender y Grupo de Control 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Nivel/ Año | Ambos Grupos | | | | | Grupo de control | | | | |
|-----------------|--------------|------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Excelente Nivel | | 8% | 15% | 14% | 18% | 8% | 7% | 8% | 5% | 13% |
| Buen Nivel | | 39% | 46% | 47% | 41% | 32% | 31% | 37% | 36% | 36% |
| Básico | | 22% | 14% | 17% | 20% | 14% | 17% | 15% | 22% | 20% |
| Inferior | | 32% | 25% | 21% | 21% | 46% | 45% | 40% | 37% | 31% |

Fuente: Cueto, S., G. Guerra, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa Aprender: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Es importante mencionar que los niveles alcanzados por los beneficiarios de Aprender Grupo 1 son mayores a los que fueron efectivamente proyectados,

Cuadro 7: Niveles de Maestría en Comunicación Integral: Aprender 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Year | Proyectado | Actual |
|----------------------|------------|--------|
| 2004 (Línea de Base) | NA | 5% |
| 2004 | 6% | 10% |
| 2005 | 7% | 11% |
| 2006 | 9% | 16% |
| 2007 | 11% | 18% |
| 2008 | 19% | 17% |

Primer grado

El cuadro 8 muestra el resultado promedio de las pruebas en Comunicación Integral para alumnos de primer grado. Se observa que el grupo de escuelas intervenidas por Aprender (Grupo 2 – 2005) mostraron un mejor desempeño que las del primer grupo, aunque ambas son superiores a las escuelas del grupo de control, pudiéndose inferir así que hay un impacto positivo significativo sobre la calidad educativa por parte de las escuelas intervenidas.

Cuadro 8. Media de Resultados – Evaluaciones en Comunicación Integral 2008

| Grupo | ApreDes 1 | ApreDes 2 | Control |
|-------|-----------|-----------|---------|
| Niños | 298** | 349** | 247 |
| Niñas | 294** | 311** | 265 |
| Total | 296** | 332** | 254 |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa ApreDes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Tercer Grado

En los resultados de las exámenes del tercer grado, se encuentra que las niñas de ambos grupos beneficiados por ApreDes presentan resultados superiores por lo de los niños, y ambos por encima de los resultados de las escuelas del grupo de control.

Cuadro 9. Media de Resultados – Evaluaciones en Comunicación Integral 2008

| Grupo | ApreDes 1 | ApreDes 2 | Control |
|-------|-----------|-----------|---------|
| Niños | 336 | 363 | 338 |
| Niñas | 379* | 367 | 339 |
| Total | 356 | 365* | 339 |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa ApreDes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Sexto Grado

Finalmente, en el sexto grado no se encuentran diferencias significativas entre los grupos evaluados ni entre géneros.

Cuadro 9. Media de Resultados – Evaluaciones en Comunicación Integral 2008

| Grupo | ApreDes 1 | ApreDes 2 | Control |
|-------|-----------|-----------|---------|
| Niños | 508 | 501 | 515 |
| Niñas | 524 | 511 | 510 |
| Total | 515 | 505 | 512 |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa ApreDes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

3.5. Nivel de conocimiento: Pruebas de Matemáticas

a. Operaciones Matemáticas

Como su símil de Comunicación Integral, el presente indicador resume el nivel de “maestría” de los alumnos de las instituciones educativas beneficiadas por el proyecto Aprender. Como se observa en el siguiente cuadro, los niveles de desempeño académico han tenido crecimiento casi nulo en todos los niveles de maestría del Curso de Operaciones Matemáticas, sugiriendo una nula efectividad del programa en este rubro.

Cuadro 10: Nivel de Maestría en Operaciones Matemáticas. Aprender - 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Nivel/ Año | Aprender Grupo 1 (2004) | | | | | Aprender Grupo 2 (2005) | | | | |
|-----------------|-------------------------|------|------|------|------|-------------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Excelente Nivel | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 0% | 0% | 1% | 0% | 1% |
| Buen Nivel | 15% | 20% | 19% | 24% | 38% | 10% | 22% | 18% | 15% | 33% |
| Básico | 32% | 25% | 27% | 33% | 51% | 25% | 20% | 35% | 24% | 54% |
| Inferior | 54% | 55% | 54% | 43% | 10% | 65% | 58% | 46% | 61% | 12% |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa Aprender: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Tampoco existe superioridad significativa sobre las escuelas del grupo de control, tal como lo resumen el Cuadro 11.

Cuadro 11: Nivel de Maestría en Operaciones Matemáticas. Aprender - 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Nivel/ Año | Aprender (Ambos grupos) | | | | | Grupo de Control | | | | |
|-----------------|-------------------------|------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Excelente Nivel | | 1% | 1% | 2% | 1% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0 |
| Buen Nivel | | 17% | 20% | 19% | 36% | 11% | 18% | 10% | 10% | 8% |
| Básico | | 60% | 62% | 58% | 52% | 28% | 23% | 26% | 25% | 63% |
| Inferior | | 22% | 17% | 21% | 11% | 60% | 59% | 64% | 65% | 29% |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa Aprender: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

b. Resolución de problemas

El patrón es similar para el caso de la resolución de problemas matemáticos, en donde ni los alumnos de las instituciones educativas beneficiadas por Aprendes ni el grupo de control muestran avances significativos en sus niveles de maestría.

Cuadro 12: Nivel de Maestría en Resolución de Problemas. Aprendes - 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Nivel/ Año | Aprendes Grupo 1 (2004) | | | | | Aprendes Grupo 2 (2005) | | | | |
|-----------------|-------------------------|------|------|------|------|-------------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Excelente Nivel | 0% | 0% | 0% | 0% | 2% | 0% | 0% | 1% | 0% | 0% |
| Buen Nivel | 15% | 20% | 19% | 24% | 33% | 10% | 22% | 18% | 15% | 29% |
| Básico | 32% | 25% | 27% | 33% | 25% | 25% | 20% | 35% | 24% | 34% |
| Inferior | 54% | 55% | 54% | 43% | 40% | 65% | 58% | 46% | 61% | 37% |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa Aprendes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Cuadro 13: Nivel de Maestría en Operaciones Matemáticas. Aprendes - 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008

| Nivel/ Año | Aprendes (Ambos grupos) | | | | | Grupo de Control | | | | |
|-----------------|-------------------------|------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Excelente Nivel | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Buen Nivel | | 29% | 15% | 20% | 32% | 11% | 18% | 10% | 10% | 27% |
| Básico | | 20% | 24% | 29% | 28% | 28% | 23% | 26% | 25% | 30% |
| Inferior | | 51% | 60% | 50% | 40% | 60% | 59% | 64% | 65% | 43% |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa Aprendes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Tercer Grado

En el tercer grado, existe superioridad por parte de los alumnos beneficiados por el programa ApreDes sobre el grupo de control, en las pruebas de Operaciones Matemáticas del año 2008. Asimismo, no existen grandes diferencias entre géneros.

Cuadro 14: Resultados Tercer Grado– Prueba de Operaciones Matemáticas 2008

| Grupo | ApreDes 1 | ApreDes 2 | Control |
|-------|-----------|-----------|---------|
| Niños | 347 | 357 | 332 |
| Niñas | 359 | 359 | 331 |
| Total | 353* | 358* | 332 |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa ApreDes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

Sexto Grado

Por otro lado, el primer grupo beneficiario de ApreDes es el que muestra superioridad en el desempeño de la prueba en 2008 de Sexto Grado.

Cuadro 15: Resultados Sexto Grado– Prueba de Operaciones Matemáticas 2008

| Grupo | ApreDes 1 | ApreDes 2 | Control |
|-------|-----------|-----------|---------|
| Niños | 557* | 524 | 532 |
| Niñas | 551* | 518 | 524 |
| Total | 554* | 522 | 529 |

*significant at $p \leq .05$; **significant at $p \leq .01$

Fuente: Cueto, S., G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. *Evaluación de impacto del programa ApreDes: Informe Final*, GRADE, Marzo 2009. Lima.

4. Indicadores de la experiencia de gestión de San Martín

| Indicadores de resultado en las escuelas | Indicadores de gestión descentralizada | |
|--|---|---|
| Capacidades y rendimiento de los estudiantes | Principio 1. <u>Funcionalidad</u> | |
| | Gestión educativa local y Gestión escolar | Sistema de gestión descentralizada regional |
| <ul style="list-style-type: none"> Tasa de término de educación primaria en escuelas intervenidas por el proyecto (Eficiencia interna), <p><i>Mide el porcentaje de niños que completaron la educación primaria en el tiempo proyectado para hacerla (seis años de educación en seis años)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Costos de la eficiencia interna | <ul style="list-style-type: none"> Modelo de gestión educativa local fortalece la autonomía de las IE e involucra directamente a los actores locales y la comunidad. | <ul style="list-style-type: none"> Modelo de gestión educativa centrado en los procesos pedagógicos impulsa reforma del sistema regional. Roles y funciones en gestión educativa regional precisados participativamente. Disposición política para dar seguimiento a agenda educativa regional y articularla a otros sectores. |
| <p><i>Mide el costo para que un alumno culmine sus seis años de educación primaria</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Costo marginal de la excelencia académica <p><i>Mide el incremento en la eficiencia interna no sólo a partir del cumplimiento del periodo educativo primario en edad normativa, sino además del grado de éxito con el que el graduando lo hace.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Nivel de conocimiento: Pruebas de Comunicación Integral y Lógico Matemático | Principio 2. <u>Guiado por objetivos y resultados</u> | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Proyecto Educativo Regional formulado participativamente y con alto nivel de legitimidad. Prácticas de planificación y programación presupuestal prospectiva en proceso de institucionalización. Sistema de planificación educativa articulado con niveles programáticos (PGME), operativos (POI) e institucionales (PEI-PAT). Procesos y estructuras organizacionales se rediseñan para dar seguimiento permanente a los resultados del sistema educativo regional. |
| <p><i>Mide el porcentaje de alumnos que se ubican en el grado académico perteneciente a sus conocimientos según las pruebas estandarizadas de este curso.</i></p> | Principio 3. <u>Participación y rendición de cuentas</u> | |
| | <p>Instancias de participación de las IE (CONEI) involucran activamente a padres de familia, alumnos, docentes y comunidad</p> | <p>Propuesta de sistema de incentivos y sanciones para reducir la corrupción en la gestión educativa regional e institucional</p> |
| | Principio 4. <u>Autonomía escolar y apoyo del sistema</u> | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Modelo de gestión educativa local sostenido en | <ul style="list-style-type: none"> Diseño Curricular Regional diversificado |

 la

- interrelación de Redes, municipios y comunidad
 - fortalece la autonomía escolar y los logros de aprendizaje.
 - Contextualización del currículo a las condiciones socioculturales y económicas locales y especificidad de la propuesta pedagógica de la región
 - Gestión transparente y eficiente de los recursos humanos, institucionales, administrativos y materiales de la escuela
- Sistema de gestión de los procesos de Formación Docente Continua en etapa de formulación e implementación

Principio 5. Capacidad institucional

- Articulación UGEL, el COPALE y el GL para potenciar la intervención de la escuela a favor de los aprendizajes.
 - Políticas educativas reflejadas en el PER y en el PGME costeadas permiten vincular fondos con prioridades regionales.
 - Captación de fondos públicos y privados para la implementación de innovaciones para el desarrollo de capacidades, procesos pedagógicos en las IE e innovaciones en gestión educativa regional
 - Cuadros técnicos constituidos transitoriamente para conducir y replicar procesos de cambio educativo en la región.
 - Proceso de diseño e implementación de plan de desarrollo de capacidades en gestión educativa iniciado.
 - Rediseño organizacional y mejoramiento de procesos de la gestión educativa en proceso de elaboración y ejecución.
-

4. Caso: De la escuela a la Región: Desarrollo del modelo de gestión educativa en Piura

Introducción

La experiencia de modelo de gestión descentralizada que se presenta a continuación se lleva a cabo en el norte del Perú, en la región de Piura, la cual presenta resultados concretos y probados de los avances positivos en logros educativos de los alumnos, en el cambio de metodologías en el aula y en la cultura de varios actores.

El modelo ha surgido como producto de una intervención que encontró eco en el territorio de aplicación y es en realidad el resultado de varios factores, entre ellos la voluntad política de varias autoridades, la decisión de los técnicos, el compromiso de cambio de los docentes, así como de la visión participativa que se impulsó desde un primer momento.

El modelo que se viene consolidando empieza en la escuela con la activa participación de los padres, inclusive en el servicio educativo, la municipalidad colaborando en la creación y administración de espacios educativos, de formación e investigación docente, así como espacios para la comunicación comunal. Se engrana con el sistema administrativo y pedagógico de la UGEL y la DRE Regional, y sostenido con la visión de un Proyecto Educativo Regional y con la generación de Proyectos de Inversión Pública Regional de Desarrollo Institucional para dar sostenimiento a las prácticas pedagógicas del acompañamiento y monitoreo docente.

Recuadro 1

PROMEB

FINES, COMPONENTES Y RESULTADOS ESPERADOS

- Contribuir al desarrollo humano y al mejoramiento del capital humano y social en las regiones del norte del país, en particular en las áreas rurales
- Mejora la calidad, el acceso, la eficiencia y la equidad de la educación inicial y primaria en las áreas rurales del norte del país.
- Los gobiernos regionales y locales y las instancias descentralizadas de educación

gestionan de manera efectiva y democrática un sistema educativo regional que incremente los resultados de aprendizaje y disminuya las brechas de género y urbano-rural en las áreas rurales.

- Servicios mejorados de atención intersectorial a la infancia (0-5 años) en las comunidades rurales en las regiones del norte del país
- Las IIEE en las zonas rurales de las regiones seleccionadas han mejorado su desempeño educativo
- La capacidad de gestión de las políticas educativas de los GR y los GL se ha fortalecido, especialmente en la atención a las brechas de género y urbano rural

Fuente: www.promeb.gob.pe, 24 noviembre 2009

La estrategia de intervención se desarrolló por PROMEB, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica, financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). El objetivo del proyecto fue y es *lograr que los alumnos de las áreas rurales puedan completar la educación primaria en edad normativa, con las competencias básicas requeridas.*

Lo importante de esta experiencia es que se construye progresivamente desde el 2003, incidiendo inicialmente en el desempeño de los maestros y la gestión pedagógica en la escuela en cooperación con la comunidad y fortaleciendo las políticas de gestión educativa de los gobiernos sub nacionales para acompañar al desempeño de la escuela.

Evidencia de resultados

1. El modelo es reconocido por haber conseguido mejorar de manera efectiva los aprendizajes, a través de logros en el desarrollo de competencias básicas por parte de los alumnos de educación inicial en la región Piura.
2. Asimismo, por haber fortalecido las capacidades de los docentes en el aula, mediante la implementación de una cultura pedagógica centrada en los aprendizajes
3. Igualmente, por promover la participación de la comunidad y municipios como actores clave de la gestión educativa. Con esto, logró concientizar y empoderar a la Región para que esta diseñe e implemente políticas educativas que brinden sostenibilidad a los logros alcanzados.

Entre los años 2003 y 2007, en cuanto a la mejora efectiva de los aprendizajes (PROMEB 2008) se refiere que:

- ⇒ Se logró incrementar de 33% a 82% el porcentaje de asistencia de niños y niñas de 4 y 5 años a la educación inicial, superando de esta forma la meta propuesta de 75%.
- ⇒ Se incrementó de 7% a 66% el porcentaje de niños y niñas que leen comprensivamente y con espíritu crítico en el 3er grado, mientras que para el 6to grado el incremento fue de 8% a 74%.
- ⇒ El porcentaje de niños y niñas que expresan sus ideas verbalmente se incrementó de 19% a 66% para los alumnos de 3er grado, y entre 56% y 70% para los de 6to grado.
- ⇒ Hubo un incremento de 7% a 53%, y de 18% a 56% en el porcentaje de niños y niñas que expresan sus ideas por escrito con corrección, para alumnos del 3er y 6to grado, respectivamente.
- ⇒ Finalmente, el porcentaje de niños y niñas que resuelven situaciones problemáticas se incrementó de 7% a 60% para alumnos de 3er grado, y de 0% a 46% para alumnos de 6to grado.

En lo referente a las capacidades de los docentes en el aula:

- ⇒ Con respecto al grado de calidad, pertinencia y utilización de metodologías, al 2007 el 80% de los docentes se encuentra entre los niveles adecuado y óptimo en el uso de metodologías y materiales; logro significativo considerando que en el 2003, según la línea de base, sólo el 59% de los docentes hacía referencia a materiales educativos y 29% a materiales con interés del niño.
- ⇒ Al 2007, el 75% de los docentes elabora adecuadamente criterios y mecanismos de evaluación de logros de aprendizaje para una competencia no compleja específica.
- ⇒ Asimismo, el 70% de profesores alcanza un 70% en el grado de uso de instrumentos en sus cuatro dimensiones (Grado de uso de instrumentos diversos, grado de uso de mecanismos de evaluación al proceso de aprendizaje, grado de uso de mecanismos desde los propios niños y grado de uso pedagógico de los resultados).

Igualmente hay otros indicadores de gestión que se presentarán en el desarrollo del documento.

El entorno de la experiencia

Es importante mencionar que esta experiencia se desarrolló en áreas rurales donde la mayoría de los caseríos no contaban con el servicio de educación inicial y la desnutrición de los niños era y es un problema generalizado. Asimismo, la línea de base indicaba que el bajo nivel de instrucción de los padres de familia no permitía valorar la importancia de la estimulación temprana.

Por otro lado, los docentes a pesar de contar con material educativo proporcionado por el Ministerio de Educación, no lo usaban con la frecuencia y pertinencia debida. Y finalmente, los directores no asumían adecuadamente su función como apoyo pedagógico, ni como líderes en la gestión institucional. Unido a esto, los especialistas de los órganos Intermedios del MED, no contaban con el desarrollo suficiente de dar un apoyo pedagógico e institucional adecuado, ya sea por falta de recursos, o por falta de capacidades (www.promeb.gob.pe). Frente a esta realidad, también se da cuenta de que existe una predisposición muy favorable desde los gobiernos locales para trabajar en el plano educativo y la comunidad, a pesar de sus dificultades económicas, tiene un papel importante en el apoyo al trabajo educativo. La experiencia, en una etapa inicial contó con el apoyo político de las municipalidades como promotor de la experiencia y las unidades de gestión intermedias de nivel regional como la UGEL. El actor principal fue y sigue siendo la institución educativa.

La zona de intervención del proyecto se desarrolló en áreas rurales de la región Piura, en los distritos y UGELs que se muestran en el cuadro. En este periodo se atendió un total de 174 instituciones educativas (IIEE), 9,119 alumnos de inicial y primaria y 392 docentes. En el periodo 2007 y 2008 se eligen un número menor de IIEE de la primera fase y se incluyen otros distritos alcanzando 105 IIEE, 4,638 alumnos y 229 docentes.

La ruta

Entender cómo se consolida esta experiencia es importante para marcar una ruta posible de réplica. La implementación del proceso de cambio fue por etapas:

- La primera etapa entre 2003 y 2005, identificada como la fase de movilización y experimentación donde la construcción de consenso de actores fue el elemento clave.

- La segunda etapa implementada entre el 2006 y 2007 fue la etapa de consolidación, y finalmente,
- La tercera etapa entre los años 2007-2008, durante la cual la estrategia se orienta a conectar la experiencia con el proceso de regionalización⁹.

Cuadro 1. Resumen General de las Instituciones Educativas atendidas por el programa PROMEB Piura

| 2003-2006 Fase de Movilización y Experimentación | UGEL | Provincia | Distrito | Total IIEE | Total niños | Total Docentes |
|--|----------|--------------|-----------------|---------------|-------------|-------------------|
| | Sullana | Sullana | Lancones | 75 | 4059 | 177 |
| | Morropón | Morropón | Bigote-Salitral | 67 | 3819 | 166 |
| | Morropón | Huancabamba | Lalaquiz | 32 | 1241 | 49 |
| | | Total | 174 | 9119 | 392 | |

| 2007-2008 Consolidación y Regionalización | UGEL | Provincia | Distrito | Total IIEE | Total niños | Total Docentes | |
|---|---|-------------|----------------------|---------------|-------------|-------------------|--|
| | <i>Instituciones Educativas en las cuales se consolida la experiencia en el 2007</i> | | | | | | |
| | Sullana | Sullana | Lancones | 8 | 215 | 15 | |
| | Morropón | Morropón | Bigote | 10 | 489 | 27 | |
| | Morropón | Huancabamba | Lalaquiz | 11 | 410 | 24 | |
| | <i>Instituciones Educativas seleccionadas para la fase de regionalización 2007-2008</i> | | | | | | |
| | Paita | Paita | Vichayal | 11 | 832 | 31 | |
| | Chulucanas | Morropón | La Matanza | 16 | 588 | 28 | |
| | La Unión | Piura | La Arena | 10 | 607 | 25 | |
| | Piura | Huancabamba | Canchaque | 15 | 293 | 20 | |
| | Piura | Huancabamba | El Faique | 7 | 290 | 17 | |
| | Huancabamba | Huancabamba | Sondorillo | 17 | 914 | 42 | |
| | | | Total General | 105 | 4638 | 229 | |

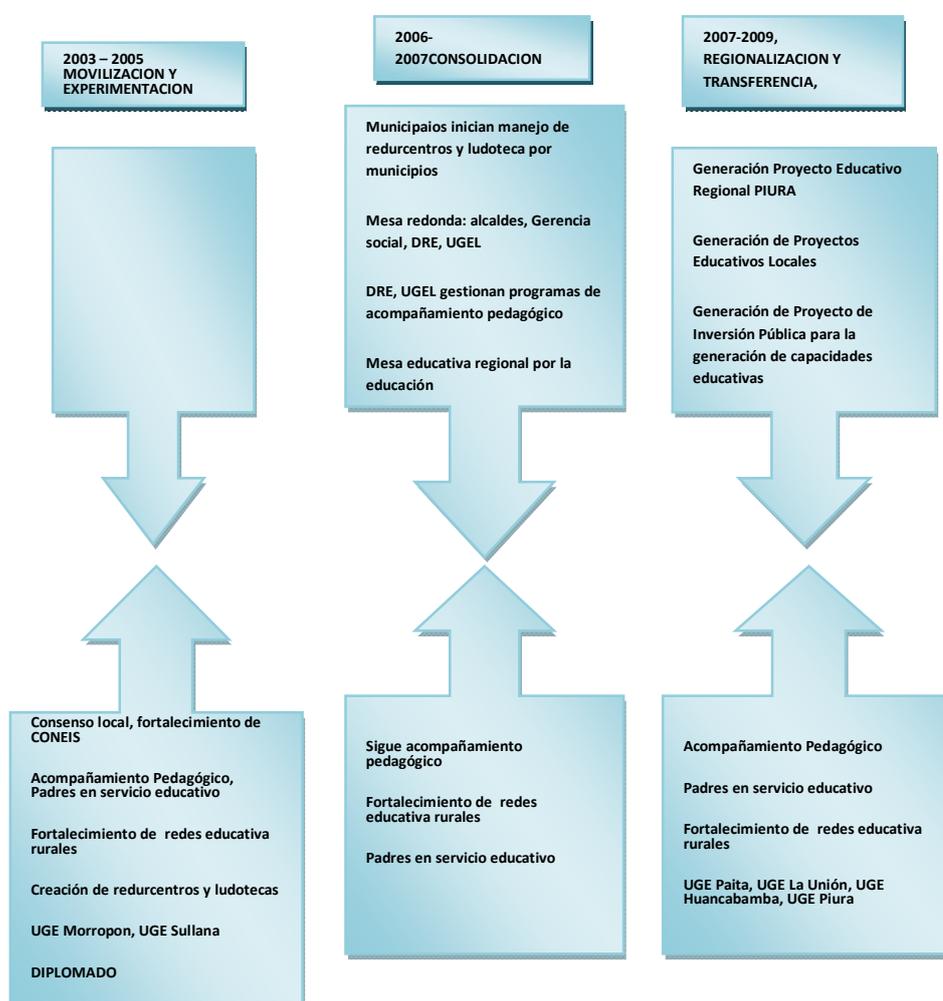
Fuente: (PROMEB 2008:10)

En suma, la estrategia se construyó en los primeros años de abajo hacia arriba, consolidando el funcionamiento de la escuela, luego se consolida la relación con las entidades intermedias de gestión del sector educación, para finalmente consolidar la experiencia con un enfoque de arriba hacia abajo. La importancia de la consolidación de la relación de la escuela con el resto de instancias administrativas y pedagógicas superiores, sin la intervención directa de la cooperación internacional, es la garantía de la sostenibilidad del modelo.

⁹ La cuarta y actual etapa (2009) es la de expansión de la experiencia del modelo local a mayor cantidad de regiones.

En concreto, con las lecciones aprendidas durante la implementación, se completó una visión más integral, con tres componentes: i) la acción intersectorial por la infancia, donde la educación es parte del paquete del servicio; ii) gestión escolar con fortalecimiento pedagógico e institucional de las mismas IIEE y de las instancias de gestión intermedias como la UGEL y DRE; y iii) el tercero referido a la gobernabilidad. En este último componente se busca influir en las políticas y fortalecer el sistema de gestión educativa regional con una delimitación adecuada de funciones, generación de capacidades e instrumentos técnicos y consensos en torno a la inversión y planes educativos regionales y locales.

Grafico 1. Proceso de implementación: estrategia de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo



Elaboración propia

Las escuelas en áreas rurales son las que presentan los índices más bajos en el logro de aprendizaje. Son en su mayoría unidocentes (1 docente para los seis grados de Primaria) o multigrados (1 docente con más de un grado); sus docentes hacen una labor solitaria, en condiciones difíciles, sin apoyo pedagógico ni material. Debido a su dispersión y dificultades de acceso reciben escasa o ningún seguimiento de parte de las instancias de gestión descentralizadas; generalmente quienes tienen a su cargo visitar escuelas están

sobrecargados de tareas administrativas y tampoco han recibido una formación que les permita dar una ayuda efectiva al docente en su trabajo en las aulas, además lo que los limita más aún.

Para modificar esta situación, la propuesta de PROMEB consiste en desarrollar un sistema de acompañamiento pedagógico y asistencia técnica a los docentes en aula, a los directores en las instituciones educativas y al CONEI en las comunidades del área de intervención. Para ello, en una primera etapa (fase piloto en Piura: 2003-2006) se seleccionó y constituyó un equipo de formadores quienes fueron capacitados y asesorados para realizar funciones de acompañamiento pedagógico e institucional a los docentes e instituciones educativas. Estos formadores también buscaron la articulación con las redes educativas existentes en las comunidades.

En una segunda etapa (fase de regionalización: 2007-2008) estos formadores también recibieron asistencia técnica y especializada para formar a docentes y especialistas de las UGEL, para asumir funciones de acompañantes.

En la actual fase de expansión, la intervención en Piura se orienta a consolidar la transferencia y sostenibilidad del sistema de acompañamiento a la región. Son dos los procesos que se buscan implementar:

- a) La conformación de los equipos de soporte pedagógico (acompañantes) en las instancias descentralizadas de educación (DRE / UGEL) quienes son fortalecidos en sus capacidades pedagógicas y de gestión institucional a través de la capacitación permanente desarrollada por consultores expertos en aspectos pedagógicos y de gestión.
- b) El acompañamiento a estos equipos para que brinden asistencia técnica pertinente, permanente y de calidad a los docentes y directores de las instituciones educativas.

4.1 Funcionalidad y organización

El modelo de gestión intenta convertirse en uno con visión territorial e integral, teniendo a la niñez como punto focal de la intervención de diferentes sectores, siendo el sector educación el centro de coordinación.

En el funcionamiento del modelo de gestión descentralizada participan actores formales identificados en el marco normativo, y otras instancias creadas de manera innovadora y funcional para los propósitos de este modelo.

Entre los actores y niveles del modelo, mirado de abajo hacia arriba, se encuentra la escuela (con sus directores y docentes), la cual es responsable final del proceso pedagógico. Los directores y docentes son beneficiarios del programa de acompañamiento. Hay que destacar dos elementos: el proceso de articulación entre familia, escuela y comunidad, la construcción y funcionamiento de las redes educativas. Dentro de la escuela se tiene a los Municipios escolares han sido orientados con criterio pedagógico a partir del desarrollo de actividades de aprendizaje en sus diferentes etapas: organización, elección, instalación y funcionamiento. El rol protagónico del estudiante resulta claramente visible. Este Municipio escolar se encarga de recibir a las visitas, organizar y dirigir algunas actividades del

calendario, organizar jornadas estudiantiles, velar por la limpieza y el orden de la escuela, etc.

Formalmente las Redes Educativas son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca para elevar la calidad profesional de los docentes, propiciar la formación de comunidades académicas, optimizar RRHH, compartir recursos, equipos, infraestructura y material didáctico y coordinar intersectorialmente para mejorar la calidad de los servicios educativos (LGE 28044, Art 70). Estas redes, en el contexto de Piura conocidas como Redes Educativas Locales (REL) tienen un coordinador – administrador hacen seguimiento a los docentes, visita las escuelas de la red y asume los trámites logísticos. Algunas REL tienen centros de recursos (redurcentros) que son administrados por las municipalidades.

Las Direcciones de Educación y las Unidades de Gestión Local mantienen su rol planificador y ejecutor, con deben monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con las DREs y UGELs, según corresponda, con miras a fortalecer su autonomía institucional, por lo que coordinan mutuamente. En este caso específico también toman el mando y coordinación del programa de acompañamiento.

El Gobierno Regional de Piura, de acuerdo a su función de diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional en concordancia con la política educativa nacional, ha priorizado la atención a la infancia en su Proyecto Educativo Regional y lidera la gestión del modelo descentralizado, desarrollando el Proyecto de Educación Regional y palanqueando recursos para la mejora del sector con la generación de proyectos de inversión pública en el desarrollo de capacidades.

Los gobiernos locales deben monitorear la gestión educativa en coordinación con las DREs y UGELs. En este sentido, generan sus Proyectos Educativos Locales y administran espacios como la ludotecas, donde se promueve el desarrollo infantil y para el trabajo con padres de familia; quienes a su vez participan en la estimulación temprana de los niños y, los redurcentros, que son espacios de acceso a computadoras e internet con criterio pedagógico para estimular el aprendizaje de los estudiantes. Los gobiernos locales igualmente son una fuente de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura educativa y para cubrir plazas de docentes. Funcionan en las comunidades de Lancones, Bigote y Lalaquiz gracias al apoyo del Gobierno local y otras instituciones, sobre todo en lo relacionado con la infraestructura.

En el caso de las ludotecas, todas ellas, con la excepción de la de Lalaquiz, han sido transferidas a los Municipios, que cuentan para su gestión con el apoyo del PROMEB. Los redurcentros han sido transferidos a partir del 2008.

Se ha conformado la Mesa Redonda, como espacio de consenso y concertación para el logro de una mejor educación, impulsada por el PROMEB y conformada por los alcaldes de gobiernos locales, directores de las UGELs, representantes de la DREP y de la Subgerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional.

Su función es servir de catalizador para el fomento de políticas y acciones dirigidas al desarrollo educativo sostenible local. Los propósitos de la Mesa son:

- Identificar, analizar e interpretar la problemática de la educación en las zonas rurales de intervención del PROMEB.
- Presentar y concertar propuestas para mejorar la calidad educativa.
- Concretar acciones específicas institucionalmente y en forma corporativa.

- Instalar procesos para diseñar e implementar proyectos de desarrollo educativo y comunitario.
- Incidir en otras instancias del estado y la sociedad civil para articular esfuerzos en beneficio de la educación regional.

La experiencia se inició en 2005, con la identificación de la problemática común que presenta la región Piura en el tema educativo; se puso énfasis en el tema del bajo rendimiento académico de los estudiantes y el pobre nivel formativo de los docentes para desarrollar la actividad pedagógica en las comunidades. En ese primer año se establecieron una serie de compromisos que se irían cumpliendo progresivamente. Para su debida verificación se conformó un equipo en el que participaron los integrantes de las instituciones; este equipo desarrollaría el monitoreo de las acciones con visitas a las respectivas instituciones y estaba encargado de levantar información in situ sobre el nivel de avance de los compromisos. Tal práctica se realizó a partir del segundo semestre de 2005.

Cuadro 2. Distribución de funciones en la provisión del servicio en el área del PROMEB

| | Regulación/ Rector | Implementación | Vigilancia / control / monitoreo | Financiamiento |
|--|-----------------------|--|--|---|
| Recursos Humanos (incluye formación docente) | MED | MED PRONAFCAP REGION (UGEL) Puede formular políticas y adecuarlas sin vulnerar lo nacional (Iniciativa PROMEB para acompañantes) LOCAL manejo de reducentros para desarrollo docente | CONEIS | Tesoro a través de REGIONES REGION también palanqueo de mayores recursos de inversión para desarrollo capacidades LOCAL (plazas docentes) |
| Materiales educativos | MED | MED REGION LOCAL manejo de ludotecas ESCUELAS (Con iniciativa PROMEB) | CONEIS | Tesoro a través de MED, REGIONES, de MED a escuela (LOCAL en caso PROMEB) |
| Organización del servicio currículo (calendario) | CURRICULA MED | REGION (DRE, UGEL, ESCUELA) puede adecuarlo sin vulnerar lo nacional | CONEIS | Tesoro a través de REGION |

| | | | | |
|------------|-----|---|--|--|
| CALENDARIO | | | | |
| | MED | Padres de familia participan en servicio (<i>caso PROMEB</i>) | | |

| | | | | |
|------------------------|-----|--|--------|--------|
| Infraestructura | MED | MED | CONEIS | MED |
| | | REGIÓN | APAFAS | REGION |
| | | LOCAL (ludocentros, reducentros) | | LOCAL |
| | | escuelas | | |

Elaboración propia

Dos experiencias importantes acerca de esta práctica merecen ser destacadas. La primera es que la existencia de la Mesa permitió que el caso del Municipio de Lancones, donde se dotó de paquetes escolares a todos los estudiantes del distrito al inicio de cada año escolar, fuese conocido por el resto de sus miembros, y así esta donación fue replicada por los alcaldes de Lalaquiz y Bigote en 2005 y 2006. Segundo, permitió un apoyo entre instituciones como el de Vichayal, donde la UGEL dio las facilidades para que un docente del distrito pueda ponerse a entera disposición del PROMEB y así prepararse como formador para hacer la labor de monitor en la red. Dada pues la limitación de la UGEL para cubrir la plaza del mencionado docente en su institución educativa, el Municipio contrató a un docente para reemplazarlo.

Se ha instalado la Mesa Educativa Regional por la Educación Rural como iniciativa del Presidente Regional con dos acciones concretas: Ordenanza Regional que prioriza el proyecto de la comunidad lectora regional, referida a la 6ta política educativa Regional "Comunidad Educadora".

El cuadro 2 muestra la distribución general de las funciones formales y las de creación local.

Logros institucionales¹⁰

- 45% de las IIEE han construido de manera participativa sus Proyectos Educativos Institucionales (PEIs). El 30% han iniciado el proceso de implementación de sus PEIs con planes anuales de trabajo de manera adecuada.
- De las 80 instituciones educativas 2007-2008, un promedio de 75 de ellas entre educación inicial y primaria tienen conformados sus Consejos Educativos Institucionales (CONEIs). El 45% de ellas participan activamente y toman decisiones consensuadas.

¹⁰ Tomado de www.promeb.gob.pe, consulta al 23 noviembre 2009.

- El 47,35% de las IIEE propicia procesos pertinentes de diversificación curricular.
- El 54,5% de las instituciones educativas establecen mecanismos de comunicación con los padres de familia y comunidad. Determinándose un nivel participativo alto de los padres y madres de familia en las actividades que promueve la IIEE.

4.2 Gestión por resultados

Se puede dar referencia de la gestión basada en resultados a nivel de la escuela cuando se gestiona el acompañamiento, esta visión por resultados se inició con la construcción de un simple modelo causal cronológico:

1. Sensibilización sobre necesidad del cambio con jornadas con diferentes actores
2. Identificación de competencias, proceso y sistemas requeridos y disponibles
3. Concreción de compromisos de los actores
4. Diseño del programa de capacitación y acompañamiento
5. Elección de los mejores profesores de la Región para formarlos como formadores / acompañantes pedagógicos.
6. Desarrollo de talleres presenciales para entrenamiento en asesoría al docente
7. Réplica, de acuerdo al cronograma y plan, aplicaban lo desarrollado en el taller bajo el monitoreo de expertos del proyecto PROMEB
8. Además, fortalecer la capacitación impartida por el MED
9. Continuar con la presencia de formadores en las comunidades e instituciones educativas (adecuado de PROMEB 2009: 16)

Monitoreo y sistemas de información

La importancia en la ejecución de estas actividades fue el constante monitoreo y acompañamiento al personal docente, para garantizar la calidad de las mismas. Como se mencionará párrafos abajo, los docentes formadores monitorearon los avances que tenían los niños y niñas en sus niveles de desempeño. El monitoreo permite ver si los procesos pedagógicos han sido comprendidos por los docentes. Se tiene referencias del manejo de datos de entrada y salida de las evaluaciones en todos los grados, y con dimensión censal. El profesor recibe los datos de entrada y prepara su plan de desarrollo en base a estos datos. El acompañamiento se dirige a cumplir su plan. (CNE 2007b)

También se hace seguimiento desde las Redes a los docentes. Se intento hacer seguimiento con fichas a los Directores. Los maestros también asumen ahora que deben monitorear a los Directores. Sin embargo no se conoce otro sistema de monitoreo regular manejado por las UGELs ni la DRE. Además, cabe notar que el sistema de estadística regional ubicado en la página web del gobierno regional de la región Piura tiene variables sociales de salud, empleo y trabajo, mas no consigna seguimiento a variables educativas.

Consulta a http://www.regionpiura.gob.pe/siesreg/ges_busqueda_usu.php

En general falta desarrollar un sistema de información gerencial que vincule indicadores de varios niveles, desde insumos hasta resultados. Una de las prácticas impulsadas por el PROMEB es la atención de los procesos para evaluar, tomar medidas y decisiones oportunas. En ese sentido, el monitoreo y el acompañamiento son actividades claves que ayudan a encaminar la propuesta hacia los lugares o aspectos en los que los participantes o

beneficiarios necesitan una atención oportuna. Aquí participa necesariamente el director junto al formador para propiciar una política que fortalezca el liderazgo de aquel.

Compatibilidad planes, presupuesto participativo y ejecución presupuestal

Las municipalidades involucradas en el proyecto son pequeñas y rurales y están en proceso de desarrollo instrumental; de acuerdo al cuadro 2, el nivel de desarrollo es desigual, así mientras Lancones cuenta con plan de Desarrollo Concertado, Plan Operativo Institucional (aunque no actualizado) y Presupuesto Participativo al 2008, la municipalidad de Salitral no cuenta con ninguno de los instrumentos de gestión. De acuerdo a la información adjunta en el anexo 2, se observa que educación no es el sector prioritario en el planeamiento de todas las municipalidades y que de las actividades priorizadas se dirigen básicamente a infraestructura deportiva.

Se nota diferencias entre las municipalidades en los montos asignados a educación y en la capacidad de ejecución presupuestal lo que se puede atribuir en las diferencias en capacidad de gestión por tamaño de población (ver Anexo 5). Si bien es cierto que estas municipalidades no cuentan con todos o alguno de los instrumentos de gestión, no ha impedido para que gestionen de manera adecuada los centros como las ludotecas y reducentros, y trabajen con la población en el apoyo a la educación.

Cuadro3. Instrumentos de gestión local

| | Provincia/Distrito | PDC* | POI* | PP** |
|--------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Huancabamba | Lalaquiz | 2004-2013 | | 2008 |
| Morropón | Salitral | | | |
| | San Juan de Bigote | | | 2009 |
| Sullana | Lancones | 2000-2010 | 2004 | 2008 |

*Documentos obtenidos a través de la Encuesta GRADE 2009 y de los portales de las páginas web de las municipalidades

**Documentos obtenidos a través del aplicativo del Presupuesto Participativo del portal del MEF.

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php¹¹

Para asegurar que esta experiencia es replicable en distritos rurales y pequeños, hay que mencionar que los ingresos promedios de estas municipalidades están entre 300 y 500 soles per capita (2008), lo que corresponde al grupo de municipalidades más pequeñas y rurales con alrededor de 500 soles per capita (Alvarado 2008b). Dentro de su rol, el mayor gasto en inversión educativa lo hacen en infraestructura deportiva, y la fuente de financiamiento son los recursos determinados (transferencias por canon). Estas municipalidades depende casi exclusivamente de transferencias intergubernamentales. El peso del sector educación y cultura dentro de la estructura de gasto de estas municipalidades pequeñas y rurales pesa entre 6 y 18 por ciento de su gasto. No se registra en este año 2008 gasto corriente de consideración en el sector (Información adicional en el anexo 3 y 4).

4.3 Participación y rendición de cuentas

El paso inicial de la intervención para construir el modelo en análisis fue crucial. Los impulsores compartieron el diagnóstico de la calidad educativa con diferentes actores locales y determinaron sus necesidades de capacitación. Entre los actores se contaron a las instituciones intermedias de gestión como la DRE, las UGEL, padres de familia, instituciones de la comunidad docentes, directores de escuelas unidocentes y multigrado, y otras instancias.

Se optó por garantizar el involucramiento de los distintos actores de la comunidad¹² a través del desarrollo de consenso, para de esta forma generar conciencia sobre la importancia de

¹¹ Tomado de Grade (2009). Informe de planificación, instrumentos de gestión y educación en los gobiernos regionales del país y los gobiernos locales de Piura. Anexo C. Septiembre.

la gestión educativa. Una vez que todos se sintieron identificados y comprometidos con la calidad de educación que recibirían los niños y niñas de la región, se elaboró un diseño de las actividades requeridas, que luego fueron implementadas.

Los padres de familia participaron y colaboraron a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs), Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS), Redes Educativas Rurales (RERs). Pero la participación de los padres también se expresó en la colaboración “en actividades específicas de estimulación temprana, promoción de la lectura y producción escrita ha sido clave para alcanzar los niveles de logro en las mismas comunidades.” (PROMEB 2009:23). Esta situación difiere significativamente con la encontrada en la línea de base año 2003, donde la relación de las APAFAS se limitaba a aspectos logísticos o administrativos menores, traduciéndose en una limitada participación.

De esta forma, hoy, la mayor participación de la comunidad en la gestión de los cambios educativos es especialmente relevante para la consecución de mejoras en el aprendizaje de los niños, sobretodo de contextos pobres (y, por ende, de la equidad educativa general), gracias a sus aportes en dos grandes planos: el de la comunicación intercultural y, de manera especial, el de la realización de compromisos entre actores en el sistema ampliado escuela-comunidad (García et al [2008]).

Por otro lado, según García et al (2008), la colaboración de las municipalidades, al 2003, se limitaba al apoyo logístico y respondía más hacia un esquema política que hacia un proyecto de desarrollo. De cierta manera, este esquema que priorizaba la infraestructura y reparto de útiles sobre los temas de calidad educativa, hoy les asigna similar importancia.

Logros a destacar

- Prácticamente el 100% de las escuelas cuenta con sus respectivos CONEI y círculos de inter aprendizaje, que funcionan de manera formal y efectiva en el 80% de los casos. De igual forma, el 60% de las IIEE trabaja su PEI articulado a los planes de desarrollo. Este logro ha exigido una movilización social sostenida en favor de una vigilancia ciudadana activa de la gestión y la calidad de los aprendizajes.
- La Mesa Redonda por la calidad de la educación rural constituye un gran referente regional para sentar las bases de una verdadera descentralización educativa, pues se ha convertido en un espacio de reflexión y discusión sobre el tema educativo rural, con énfasis en las áreas de gobernabilidad y democracia, así como en una herramienta importante para hacer incidencia política.

4.4 Capacidad institucional

Aparte de las cuentas presupuestales distritales, las municipalidades muestran una capacidad instalada de gestión limitada medido por el número de profesionales disponibles en la municipalidad. Ver cuadro 4.

¹² Estudiantes, Padres de familia, Profesores, Directores, Representantes de la comunidad local, organismos gubernamentales, y otras instancias.

Cuadro 4 . Número de Funcionarios por cada 1000 habitantes – Municipalidades Proyecto PROMEB

| Provincia | Distrito | Funcionarios | Funcionarios x 1000 hab. |
|-----------------|--------------------|--------------|--------------------------|
| HUANCABAMBA | LALAQUIZ | 5 | 0.98 |
| MORROPON | SALITRAL | 7 | 0.82 |
| MORROPON | SAN JUAN DE BIGOTE | 2 | 0.29 |
| SULLANA | LANCONES | 5 | 0.38 |
| PROMEDIO | | | 0.62 |

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, INEI 2008

Elaboración: Propia

La intervención consideró primordial capacitar a funcionario y maestros para desenvolverse como formadores. Para lograr el objetivo trazado, se procedió a fortalecer las capacidades de los padres y madres de familia y de las instancias participativas. Es así como se inicia la Formulación del Plan de Formación en el 2003, por lo que se desarrollaron tres jornadas de identificación de necesidades de capacitación con treinta participantes tanto de las zonas de Lancones y de San Juan Bigote, con el fin de tener los elementos suficientes para elaborar el Plan de Formación dirigido a los padres y madres de familia y a los miembros de los consejos escolares consultivos.

Es así que en Julio de 2003 se seleccionó al personal formador con experiencia en el manejo de la gestión institucional; para ello se consideró importante el haber laborado como director de una IIEE y tener experiencia como capacitador de adultos. De esta forma, se seleccionaron a diez formadores, de los cuales cinco fueron asignados a Sullana y cinco a Morropón. La función de los formadores estuvo orientada a desarrollar acciones de sensibilización, capacitación y acompañamiento a los procesos y sistematización.

Respecto al Programa de Fortalecimiento de Capacidades, el PROMEB instrumentó el Diplomado en Educación Rural como parte de sus acciones orientadas a fortalecer la formación continua de docentes y directores de las áreas rurales. El diplomado fue impartido a lo largo de 2004 por tres universidades del continente americano: la Universidad de York (Canadá), la Universidad Autónoma de Baja California (México) y la Universidad de Piura (Perú). Este programa fue aprobado por el Ministerio de Educación de Perú y por la Dirección Regional de Educación en Piura (DREP).

El proyecto ofreció un diplomado, el cual estuvo dirigido a los siguientes profesionales como docentes formadores PROMEB y Coordinadores del programa, docentes de aula rural, especialistas de órganos .

A modo de conclusión

En FUNCIONALIDAD, el modelo descentralizado de Piura tiene actores formales identificados en la normatividad, pero igualmente han propiciado el fortalecimiento y la creación de instancias innovadoras de gestión pedagógica y de interacción con la comunidad y la relación entre niveles de gobierno.

La intervención ha privilegiado la PARTICIPACION tanto al momento de identificar los problemas así como para el empoderamiento de de diferentes agentes: los niños, los padres, el director, el maestro.

La GESTIÓN DE RESULTADOS se sentó en el nivel pedagógico y necesita extrapolarse en el nivel institucional.

ANEXO 1**Componentes del PROMEB**

Acción intersectorial por la infancia. El PROMEB apuesta por diseñar e implementar un sistema de gestión intersectorial de las políticas y servicios de atención a la infancia (0-5 años), que permita articular proyectos, servicios y programas en curso a fin de mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los mismos, bajo el liderazgo fortalecido de los gobiernos locales. Se busca que se desarrolle modelos locales de atención intersectorial a la infancia (espacios de desarrollo infantil como ludotecas) y el desarrollo de capacidades en actores regionales (DRE, UGEL) y locales para la atención a estos espacios y para el trabajo con padres de familia. Esto último incluye el manejo de estándares de calidad, de estrategias intersectoriales de trabajo y de procesos de planificación y programación presupuestal que permitan contar con recursos para el desempeño óptimo de sus funciones relativas a la atención a la infancia.

Gobernabilidad. Este componente busca influir en las políticas y fortalecer el sistema de gestión educativa regional, a fin de impulsar la apropiación y sostenibilidad de los procesos desencadenados en el marco de los componentes de infancia y de gestión educativa; generando de esta manera un marco de acción que brinde mejores oportunidades educativas para los niños y niñas de las zonas rurales de las regiones. Líneas de acción: modelo de gestión descentralizada, a partir del análisis y delimitación de funciones en relación al desarrollo de la política de formación en servicio a nivel regional. Incremento de la capacidad para mejorar la inversión en educación (PIP) en educación. Generar procesos de consensos de política y de desarrollo de capacidades para la formulación e implementación de los PER y PEL.

Gestión escolar. Este componente busca responder al propósito central del proyecto que es elevar el nivel de logro de los aprendizajes, a partir del fortalecimiento a la capacidad de gestión pedagógica e institucional de las instituciones educativas y de las instancias descentralizadas de educación, así como del rol que tienen los gobierno regional y local en la mejora educativa de sus ámbitos geográficos, especialmente en áreas rurales.

Fuente: Síntesis basada en www.promeb.org.pe

ANEXO 2

Análisis presupuestal de los gobiernos locales bajo el ámbito del PROMEB, función y programa educación.

Con respecto al análisis del Plan de Desarrollo Concertado 2004-2013 del distrito de Lalaquiz, se encuentra que la relación entre los objetivos estratégicos del distrito es coherente con la visión planteada y con la problemática diagnosticada del mismo. Sin embargo, la educación no figura dentro de la visión del distrito al 2013, aunque sí aparece dentro del diagnóstico de la problemática local por lo que forma parte central de los lineamientos de política. De esta forma, las actividades de educación se incluyen en una mediana proporción (menos de 25%) dentro de las actividades incluidas en el Plan Multianual de Inversiones y Programas.

Por otro lado, sólo el 10.5% de las actividades que fueron ejecutadas con el presupuesto participativo (PP) del 2008 correspondieron al rubro de educación, tanto en sentido escolar como en sentido amplio, estando estos debajo del promedio regional de 20.4%. Asimismo, sólo el 13.5% del presupuesto participativo (en términos monetarios) del 2008 fue destinado a la educación en sentido amplio y el 6.7% en educación en sentido escolar, cifras que se encuentran nuevamente por debajo del promedio regional de 15.1%.

Segundo, las características del PDC 2000-2010 del distrito de Lancones son similares a las del distrito de Lalaquiz, aunque en el primero la educación sí forma parte integral de la visión del distrito. Asimismo, tiene lineamientos de política educativa más detallados, y un mayor número de actividades y presupuesto participativo hacia este sector, sobretodo en infraestructura.

En efecto, el 14% de las actividades ejecutadas por el PP 2008 corresponden a infraestructura en educación, lo que en términos monetarios representa la ejecución del 16.7% del PP. Por otro lado, el 2.3% y 7% corresponden a actividades de educación en sentido escolar y sentido amplio, respectivamente, lo que se traduce en 3.6% y 2% del presupuesto ejecutado.

ANEXO 3**Estructura de financiamiento de los distritos beneficiados por PROMEB****Ingresos Ejecutados 2008 – Municipalidades Proyecto PROMEB**

| Distrito | Tot. Ingresos | Ing. per cápita |
|--------------------|----------------------|------------------------|
| LALQUIZ | S/. 2,054,139.54 | S/. 401.59 |
| SALITRAL | S/. 2,882,687.31 | S/. 338.50 |
| SAN JUAN DE BIGOTE | S/. 2,264,893.22 | S/. 325.18 |
| LANCONES | S/. 4,079,149.77 | S/. 310.93 |
| PROMEDIO | | S/. 344.05 |

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, INEI 2008
Elaboración: Propia

Participación de Ingresos Ejecutados 2008 – Municipalidades Proyecto PROMEB

| Distrito | Ing Propios | Ing. de Capital | Transferencias | Financiamiento |
|--------------------|--------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| LALQUIZ | 54% | 0% | 43% | 3% |
| SALITRAL | 55% | 0% | 44% | 1% |
| SAN JUAN DE BIGOTE | 49% | 0% | 51% | 0% |
| LANCONES | 39% | 0% | 52% | 8% |

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, INEI 2008
Elaboración: Propia

ANEXO 4

Estructura de gasto de los distritos beneficiados por PROMEB

Participación de Gastos Ejecutados 2008 – Municipalidades Proyecto PROMEB

| Distrito | Gastos Corrientes | Gastos de Capital | Servicio Deuda |
|--------------------|-------------------|-------------------|----------------|
| LALQUIZ | 33% | 65% | 2% |
| SALITRAL | 41% | 56% | 2% |
| SAN JUAN DE BIGOTE | 40% | 60% | 0% |
| LANCONES | 47% | 51% | 2% |

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, INEI 2008

Elaboración: Propia

Priorización presupuestal y nivel de ejecución de los distritos beneficiados por PROMEB (2003-2006)

Según el Programa de Inversiones del Gobierno Regional de Piura, para el año 2009 se han presupuestado S/. 500,000 para las actividades del programa de gestión pedagógica PROMEB. Si bien este presupuesto está ahora destinado a los 9 distritos que a la fecha son parte del proyecto, a continuación se hace un recuento de los fondos corrientes que fueron destinados a las actividades educativas por parte del primer grupo de distritos beneficiarios (2003-2006) en 2008, así como en 2009.

Gestión presupuestal 2008

El caso de la municipalidad de Lalaquiz en Huancabamba es uno que resalta debido a que aún con una extensión del PIA y con la implementación de un presupuesto participativo, se reducen los fondos destinados a actividades educativas y culturales, perdiendo una participación en el presupuesto de 6pp. De esta forma, son finalmente S/. 155,400 los fondos ejecutados, que se destinan principalmente a programas de infraestructura educativa (77%). Estos fondos son clasificados íntegramente como inversiones, y su fuente de financiamiento pertenece a recursos ordinarios y determinados.

**Presupuesto y Ejecución en la Función de Educación y Cultura - Municipalidad Distrital de
Lalaquiz, 2008**

| Función | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|-----------------------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|
| Girado | | | | |
| 03: ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO | 1,240,613 | 1,160,982 | 93.6 | 50% |
| 04: AGRARIA | 191,720 | 191,715 | 100.0 | 8% |
| 05: PROTECCION Y PREVISION SOCIAL | 321,314 | 320,059 | 99.6 | 13% |
| 09: EDUCACION Y CULTURA | 156,164 | 155,440 | 99.5 | 6% |
| 14: SALUD Y SANEAMIENTO | 106,520 | 106,517 | 100.0 | 4% |
| 16: TRANSPORTE | 461,131 | 461,125 | 100.0 | 19% |
| 17: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 11,379 | 11,379 | 100.0 | 0% |
| TOTAL | 2,488,841 | 2,407,217 | | 100% |

| Programa | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------|-------------|
| Girado | | | | |
| 027: EDUCACION PRIMARIA | 0 | 0 | 0.0 | 0% |
| 033: EDUCACION FISICA Y DEPORTES | 36,043 | 35,600 | 98.8 | 23% |
| 034: CULTURA | 0 | 0 | 0.0 | 0% |
| 061: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA | 120,121 | 119,840 | 99.8 | 77% |
| TOTAL | 156,164 | 155,440 | | 100% |

| Fuente de Financiamiento | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------|-------------|
| Girado | | | | |
| 1: RECURSOS ORDINARIOS | 103,818 | 103,539 | 99.7 | 66% |
| 4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS | 443 | 0 | 0.0 | 0% |
| 5: RECURSOS DETERMINADOS | 51,903 | 51,901 | 100.0 | 33% |
| TOTAL | 156,164 | 155,440 | | 100% |

| Genérica de Gasto | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|------------------------------|-----|-----------|----------|------------|
| Girado | | | | |
| 5-3: BIENES Y SERVICIOS | 0 | 0 | 0.0 | 0% |
| 5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES | 0 | 0 | 0.0 | 0% |

| | | | | |
|------------------|----------------|----------------|------|-------------|
| 6-5: INVERSIONES | 156,164 | 155,440 | 99.5 | 100% |
| TOTAL | 156,164 | 155,440 | | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF

Elaboración: Propia

El caso difiere para la municipalidad distrital de Salitral, la cual no cuenta ni con PDC, POI ni PP. En esta, la extensión del PIA sí se traduce en una extensión de la función educativa y cultural, la cual asciende a 17% en 2008. Sin embargo, la estructura de los programas a que se destinan estos fondos difiere, concentrándose estos en programas de educación física e infraestructura educativa en proporciones similares y siendo ambos considerados como inversiones en la gestión del gasto.

Presupuesto y Ejecución en la Función de Educación y Cultura - Municipalidad Distrital de Salitral, 2008

| Función | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|-----------------------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|
| Girado | | | | |
| 03: ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO | 1,449,726 | 1,311,416 | 92.2 | 41% |
| 04: AGRARIA | 265,250 | 248,407 | 93.7 | 7% |
| 05: PROTECCION Y PREVISION SOCIAL | 544,118 | 507,254 | 93.6 | 15% |
| 09: EDUCACION Y CULTURA | 596,974 | 467,973 | 78.4 | 17% |
| 14: SALUD Y SANEAMIENTO | 301,609 | 205,696 | 68.5 | 8% |
| 16: TRANSPORTE | 14,661 | 14,661 | 100.0 | 0% |
| 17: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 400,589 | 358,344 | 89.5 | 11% |
| TOTAL | 3,572,927 | 3,113,751 | | 100% |

| Programa | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------|-------------|
| Girado | | | | |
| 033: EDUCACION FISICA Y DEPORTES | 329,662 | 226,172 | 68.6 | 55% |
| 034: CULTURA | 1,500 | 1,500 | 100.0 | 0% |
| 061: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA | 265,812 | 240,300 | 90.4 | 45% |
| TOTAL | 596,974 | 467,972 | | 100% |

| Fuente de Financiamiento | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|--------------------------|--------|-----------|----------|------------|
| Girado | | | | |
| 1: RECURSOS ORDINARIOS | 86,477 | 83,169 | 96.2 | 14% |

| | | | | |
|--------------------------|----------------|------------------|-----------------|-------------------|
| 5: RECURSOS DETERMINADOS | 510,497 | 384,803 | 75.4 | 86% |
| TOTAL | 596,974 | 467,972 | | 100% |
| Girado | | | | |
| Genérica de Gasto | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
| 5-3: BIENES Y SERVICIOS | 9,116 | 9,116 | 100.0 | 2% |
| 6-5: INVERSIONES | 587,858 | 458,857 | 78.1 | 98% |
| TOTAL | 596,974 | 467,973 | | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF

Elaboración: Propia

Luego, también resalta la municipalidad San Juan de Bigote en Morropón, ya que a pesar de tener una reducción en su presupuesto inicial, incrementó la participación del sector educativo y cultura en este, representando el 18% del presupuesto total. Para ello, redujo en 10 pp la participación del rubro de administración y planeamiento, lo que sugiere que el presupuesto participativo tuvo efecto positivo significativo sobre la gestión educativa, considerando que se invirtió el 80% a inversiones en infraestructura educativa.

Presupuesto y Ejecución en la Función de Educación y Cultura - Municipalidad Distrital de San Juan de Bigote, 2008

| Función | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|-----------------------------------|------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| Girado | | | | |
| 03: ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO | 1,022,589 | 1,002,117 | 98.1 | 37% |
| 04: AGRARIA | 222,963 | 210,784 | 94.5 | 8% |
| 05: PROTECCION Y PREVISION SOCIAL | 312,842 | 312,732 | 100.0 | 11% |
| 09: EDUCACION Y CULTURA | 504,939 | 504,315 | 100.0 | 18% |
| 14: SALUD Y SANEAMIENTO | 298,334 | 267,196 | 89.6 | 11% |
| 16: TRANSPORTE | 311,775 | 308,554 | 100.0 | 11% |
| 17: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 70,083 | 68,283 | 97.4 | 3% |
| TOTAL | 2,743,525 | 2,673,981 | | 100% |

| Programa | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|----------------------------------|----------------|------------------|-----------------|-------------------|
| Girado | | | | |
| 026: EDUCACION INICIAL | 0 | 0 | 0.0 | 0% |
| 033: EDUCACION FISICA Y DEPORTES | 99,084 | 99,083 | 100.0 | 20% |
| 061: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA | 405,855 | 405,232 | 100.0 | 80% |
| TOTAL | 504,939 | 504,315 | | 100% |

| Fuente de Financiamiento | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|---------------------------------|----------------|------------------|-----------------|-------------------|
| Girado | | | | |
| 1: RECURSOS ORDINARIOS | 0 | 0 | 0.0 | 0% |
| 5: RECURSOS DETERMINADOS | 504,939 | 504,315 | 100.0 | 100% |
| TOTAL | 504,939 | 504,315 | | 100% |

| Genérica de Gasto | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|------------------------------|----------------|------------------|-----------------|-------------------|
| Girado | | | | |
| 5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES | 0 | 0 | 0.0 | 0% |
| 6-5: INVERSIONES | 504,939 | 504,315 | 100.0 | 100% |
| TOTAL | 504,939 | 504,315 | | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF
Elaboración: Propia

Por último, en el distrito de Lancones el rubro Educación y Cultura representó el 7% del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) y Presupuesto Institucional Modificado (PIM), aunque este último fue mayor, colocándolo muy por debajo del presupuesto asignado a Administración y Planeamiento, a la función agraria, a protección y previsión social, y a salud y saneamiento. Asimismo, de los fondos totales asignados a la función educativa, 78% fueron invertidos en infraestructura, lo que representó S/. 207,500. Estos fueron financiados en su totalidad con recursos determinados, y ejecutados al 96%.

Presupuesto y Ejecución en la Función de Educación y Cultura - Municipalidad Distrital de Lancones, 2008

| Función | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|-----------------------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|
| Girado | | | | |
| 03: ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO | 2,286,763 | 2,206,802 | 96.5 | 51% |
| 04: AGRARIA | 676,672 | 383,962 | 56.7 | 15% |
| 05: PROTECCION Y PREVISION SOCIAL | 644,660 | 613,992 | 95.2 | 14% |
| 09: EDUCACION Y CULTURA | 336,014 | 325,677 | 96.9 | 7% |
| 10: ENERGIA Y RECURSOS MINERALES | 10,838 | 10,085 | 93.0 | 0% |
| 12: PESCA | 19,310 | 19,310 | 100.0 | 0% |
| 14: SALUD Y SANEAMIENTO | 178,433 | 151,861 | 85.1 | 4% |
| 16: TRANSPORTE | 320,613 | 314,503 | 98.1 | 7% |
| 17: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO | 47,774 | 47,774 | 100.0 | 1% |
| TOTAL | 4,521,077 | 4,073,966 | | 100% |
| Programa | | | | |
| Girado | | | | |
| 033: EDUCACION FISICA Y DEPORTES | 12,707 | 12,707 | 100.0 | 4% |
| 034: CULTURA | 61,853 | 61,853 | 100.0 | 18% |
| 061: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA | 261,454 | 251,117 | 96.0 | 78% |
| TOTAL | 336,014 | 325,677 | | 100% |
| Fuente de Financiamiento | | | | |
| Girado | | | | |

| | | | | |
|------------------------------|----------------|------------------|-----------------|-------------------|
| 5: RECURSOS DETERMINADOS | 336,014 | 325,677 | 96.9 | 100% |
| Genéricas de Gasto | | | | |
| | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
| Girado | | | | |
| 5-3: BIENES Y SERVICIOS | 69,759 | 69,759 | 100.0 | 21% |
| 5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES | 4,801 | 4,801 | 100.0 | 1% |
| 6-5: INVERSIONES | 261,454 | 251,117 | 96.0 | 78% |
| TOTAL | 336,014 | 325,677 | | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF

Elaboración: Propia

Gestión 2009

En el año 2009, la municipalidad de Lalaquiz vio su PIM incrementado en 117% con respecto al año 2008, con lo que la participación del rubro educación se incrementó en 77% y hoy representa el 11% del presupuesto. De esta forma, se sospecha la existencia de la priorización del rubro educativo en el distrito de Lalaquiz.

Por otro lado, en el distrito de Salitral se observa una caída del PIM lo que se traduce en una mayor caída de la participación del sector educación en el presupuesto anual. La falta de un PDC, POI y PP y por lo tanto la probable inexistencia de objetivos estratégicos definidos puede estar conllevando a una falta de priorización del sector, aunque se haya contado con la participación del programa PROMEB como incentivo.

El caso es similar para el distrito de San Juan de Bigote, como se muestra en el siguiente cuadro, y el caso de Lancones es similar al caso de Lalaquiz.

5. Caso: Gestión educativa local: el caso de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, Región Callao

Introducción

El plan de gestión educativa constituido por la Municipalidad Distrital de Ventanilla es reconocido por estar basado en el primer modelo de gestión educativa descentralizada en el país que cuenta con una comisión intergubernamental que vela por su funcionamiento. De esta manera, la secretaría técnica de esta municipalidad ha recientemente construido (Junio 2009) el Proyecto Educativo Local (PEL) en consenso con diversos agentes de la sociedad civil y en concordancia con el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) del distrito.

En esta primera experiencia, están involucrados órganos de gestión nacional como el Ministerio de Educación (MINEDU), la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Consejo Nacional de Educación (CNE). En cuanto a órganos de gestión regional y local, se encuentran el Gobierno Regional de Callao, la Dirección Regional de Educación (DRE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), el Consejo Educativo Institucional (CONEI), el Consejo Educativo Municipal (CEM) y las Instituciones Educativas (IIEE). Finalmente, también están involucrados diversos agentes de la sociedad civil, tales como organizaciones sin fines de lucro (ONGs), Redes Educativas, Asociación de Padres de Familia (APAFA), entre otros.

Con respecto al público objetivo beneficiado en la localidad distrital de Ventanilla, al 2007 esta cuenta con una población en edad educativa básica regular (de 3 a 17 años) de 95,556 personas, de las cuales 59,144 (62%) asistieron a IIEE públicas al 2008, siendo la estructura de matrícula por nivel educativo de 19% en educación inicial, 46% en educación primaria y 35% en educación secundaria. Además, al 2008 cuenta con 2,260 docentes en educación pública distribuida en 304 instituciones educativas.

Analizando el desempeño presupuestal de la municipalidad distrital, observamos que la partida Educación Ventanilla (liderada por la UGEL como unidad ejecutora), abarcó, al 2008, el 9% del total de presupuesto, destinando así aproximadamente S/. 45 millones mediante el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a diversos programas educativos, con énfasis en la educación primaria y secundaria.

Cuadro 1: Número de alumnos, docentes y centros de enseñanza en educación básica regular, Distrito de Ventanilla, Callao 2008

| Etapa y Nivel Educativo | Matrícula | Docentes | Centros |
|-------------------------|-----------|----------|---------|
| Total | 59,144 | 2,260 | 304 |
| BÁSICA REGULAR | | | |
| Inicial | 10,483 | 304 | 214 |
| Escolarizada | 7,647 | 282 | 47 |
| No escolarizada | 2,836 | 22 | 167 |
| Primaria | 27,286 | 962 | 50 |
| Polidocente completo | 27,051 | 952 | 47 |
| Multigrado | 235 | 10 | 3 |
| Secundaria | 20,359 | 931 | 30 |

Fuente: ESCALE – MINEDU
Elaboración: Propia

Cuadro 2. Presupuesto y Ejecución en la Función de Educación y Cultura, Municipalidad Distrital de Ventanilla, 2008

| Unidad Ejecutora | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|---|--------------------|--------------------|-----------------|-------------------|
| Girado | | | | |
| 001-1028: REGION CALLAO | 302,408,450 | 220,017,287 | 72.8 | 62% |
| 300-1211: REGION CALLAO - EDUCACION CALLAO | 134,209,962 | 129,935,955 | 97.1 | 27% |
| 301-1212: REGION CALLAO - COLEGIO MILITAR LEONCIO PRADO | 7,945,803 | 7,208,968 | 90.7 | 2% |
| 302-1229: REGION CALLAO - EDUCACION VENTANILLA | 44,776,645 | 44,048,127 | 98.4 | 9% |
| TOTAL | 489,340,860 | 401,210,337 | | 100% |
| Girado | | | | |
| Programa | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
| 003: ADMINISTRACION | 1,359,871 | 1,357,607 | 99.8 | 3% |
| 015: PREVISION | 82,000 | 79,118 | 96.5 | 0% |
| 026: EDUCACION INICIAL | 7,308,664 | 7,172,197 | 98.4 | 16% |
| 027: EDUCACION PRIMARIA | 17,834,959 | 17,640,262 | 98.9 | 40% |
| 028: EDUCACION SECUNDARIA | 17,446,307 | 17,139,225 | 98.3 | 39% |
| 031: EDUCACION ESPECIAL | 744,844 | 659,717 | 88.6 | 2% |
| TOTAL | 44,776,645 | 44,048,126 | | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF
Elaboración: Propia

Si desagregamos la ejecución presupuestal per cápita (Anexo 1), observamos que en promedio, por cada alumno matriculado en educación básica regular, la municipalidad distrital destina S/. 757.1. Destaca entre los componentes una diferencia significativa entre gastos administrativos y previsiones frente a gastos en educación inicial, primaria y secundaria, respectivamente, sugiriendo así que habría una mayor asignación de recursos a gastos no corrientes. Sin embargo, cuando la partida se analiza (Anexo 2) por genérica de gasto, se observa que en realidad el 94% del presupuesto en educación se destina a pagos

de personal y obligaciones sociales, ejecutándose sólo 5% del presupuesto en bienes y servicios y 0% en inversión de infraestructura educativa o inversiones.

No obstante esta aparente paradoja presupuestal, más relevante es el hecho que se haya priorizado los sistemas administrativos para el diseño de un modelo de gestión educativa que, si bien aún no entra en vigencia, espera asignar eficientemente los recursos para maximizar la calidad educativa en el distrito.

5.1 El proyecto educativo local (PEL)

El Proyecto Educativo Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla (finalizado en Junio 2009) fue construido a partir de un proceso concertado y participativo, el cual duró aproximadamente dos años, y contó con la participación de varios agentes. Su diseño parte por estar acorde al ya establecido Plan de Desarrollo Concertado de Ventanilla 2006-2015, cuya visión de futuro es:

“Somos un distrito prospero y ordenado, donde se ha logrado alcanzar el bienestar social, orden urbano y desarrollo económico, donde la preservación del medio ambiente así como la ecología representa una prioridad para la protección del hábitat natural así como la salud de la población. En Ventanilla, la relación gobierno local-sociedad civil se ha consolidado gracias a mecanismo de participación ciudadana y transparencia fiscal”

Para lograr esta visión, se definieron siete lineamientos estratégicos con sus respectivos objetivos. En este sentido, el lineamiento de Desarrollo Humano incluye el objetivo estratégico de promover la mejora de la calidad de la educación y salud. Específicamente:

“Este eje hace referencia a la importancia de remontar las carencias en salud y educación, como cuestión trascendente para coadyuvar a un desarrollo efectivo en el distrito, atendiendo a los procesos básicos de formación de capacidades, que tienen que ver precisamente con la salud y educación”.

De esta forma, considerando la visión y objetivos del PDC, se define la visión del PEL al 2020:

“En el 2020 las y los ciudadanos del distrito de Ventanilla han desarrollado competencias para desempeñarse con éxito en su entorno cultural, social y laboral, contribuyendo al desarrollo local y regional, teniendo como base una comunidad educativa descentralizada y participativa, con directivos y docentes competentes y comprometidos con la calidad y equidad educativa, contando con infraestructura, recursos, y tecnología adecuada para la formación integral de las personas desde la primera infancia, promoviendo estilos de vida saludables, el desarrollo de valores, una cultura de paz y la identidad local”.

Esta visión pretende ser lograda a través del cumplimiento de cuatro objetivos estratégicos, los cuales fueron diseñados tomando en cuenta la ampliación de poderes en la toma de decisiones provisto por el Plan de Municipalización mediante la transferencia de funciones específicas a los menores niveles de gobierno.

El primero es contar con aprendizajes de calidad en educación básica regular, lo que tiene como objetivo elevar el actual desempeño de los alumnos en matemática y comunicación, que muestra el Cuadro 3:

Cuadro 3. Desempeño escolar 2008 (Nivel 2 corresponde al nivel de logro esperado)

| | Comunicación | | | Lógico Matemático | | |
|-------------------------------|--------------|---------|---------|-------------------|---------|---------|
| | < Nivel 1 | Nivel 1 | Nivel 2 | < Nivel 1 | Nivel 1 | Nivel 2 |
| Promedio Distrital (%) | 14 | 68 | 18 | 56 | 39 | 5 |

Fuente: Municipalidad Distrital de Ventanilla
Elaboración: Propia

El segundo es la implementación del modelo de gestión educativa local que responda a las necesidades del distrito. Por lo tanto, para garantizar el espacio comunicativo entre IIEE y población, se está desarrollando un proyecto de sistemas de información local, se están fortaleciendo las defensorías escolares (DESNA) y los espacios de participación del alumno, entre otras acciones que buscan democratizar la participación de los alumnos.

Tercero, brindar oportunidades de educación a lo largo de toda la vida. Para este objetivo se está priorizando tanto la educación temprana como la formación técnico productiva para alumnos de 5to de secundaria. En sí, ya existen dos iniciativas en consolidación para cumplir con ambas acciones. Por un lado, se ha constituido una Mesa Intersectorial de Fortalecimiento de Educación Temprana y por otro, un convenio con la universidad Alas Peruanas para entregar 1,000 becas a estudiantes de quinto de secundaria con buen desempeño académico.

Finalmente, el cuarto objetivo busca el desarrollo y reconocimiento magisterial e institucional de los docentes. Avances a la fecha ya incluyen la implementación de un proyecto de inversión pública de acompañamiento pedagógico.

A modo de resumen, los objetivos e indicadores respectivos se presentan en el siguiente gráfico:

PEL Ventanilla
Objetivos y Resultados que se alcanzarán al 2020

| | |
|--|--|
| Aprendizaje de calidad en Educación Básica | <p>Incremento en el porcentaje de estudiantes con un nivel de desempeño suficiente en matemática y comunicación</p> <p>Estudiantes alcanzan el nivel de logro esperado de formación y ejercicio ciudadano en la escuela</p> |
| Modelo de Gestión Educativa Local que responde a las necesidades del desarrollo | <p>IIEE atienden de manera equitativa, inclusiva y pertinente las necesidades educativas de la población del distrito</p> <p>IIEE cuentan con servicios de bienestar efectivos destinados a los estudiantes</p> <p>IIEE cuentan con un clima institucional adecuado</p> <p>Instancias educativas de concertación, participación y vigilancia cumplen sus funciones con eficiencia</p> <p>IIEE con equipamiento e infraestructura adecuados a las necesidades de la demanda educativa</p> <p>Redes educativas mejoran su gestión y se convierten en polos de desarrollo educativo</p> |
| Oportunidades de educación a lo largo de toda la vida | <p>Niños y niñas de 0 a 2 años atendidos intersectorialmente de manera prioritaria</p> <p>Adolescentes, jóvenes y adultos acceden a una educación técnico productiva y profesional, que recoge las prioridades del desarrollo económico</p> <p>Ciudadanos y ciudadanas acceden a programas regulares de educación comunitaria organizados y ejecutados de manera descentralizada</p> <p>IIEE cuentan con acompañamiento multidisciplinario por redes e infraestructura adecuada para la atención de estudiantes con habilidades diferentes</p> |
| Desarrollo y reconocimiento magisterial e institucional | <p>Sistema integral de acompañamiento pedagógico y de gestión educativa local</p> <p>Directivos, docentes, auxiliares y personal administrativo con una cultura de auto evaluación, de mejora continua y reconocimiento público</p> |

5.2 Funcionalidad y organización

La administración directa de la gestión educativa en Ventanilla es una tarea de la UGEL (unidad ejecutora de jurisdicción distrital para el caso del Callao). Sin embargo, si bien la UGEL tiene la función administrativa y pedagógica, para la ejecución del modelo de gestión descentralizada de Ventanilla, existe en proyecto un convenio de coordinación, cooperación y apoyo mutuo entre la UGEL, la región, el MINEDU, el MEF, la PCM, la secretaría técnica del CEM Ventanilla y las IIEE, considerando que el modelo educativo por implementarse es único en su clase.

Asimismo, las funciones de la UGEL están desconcentradas a través de Redes Educativas (Ventanilla cuenta con seis a la fecha) conglomeradas en distintos puntos del distrito, las cuales están articuladas intersectorialmente con redes de salud, agencias municipales y padres de familia. De hecho, la construcción del PEL se llevó a cabo a través de redes, para garantizar la inclusión de la participación ciudadana.

5.3 Participación y rendición de cuentas

Se han generado diversas mesas para velar por el funcionamiento de los programas y proyectos en curso. Por ejemplo, para la construcción del PEL, se realizaron talleres liderados por el Consejo Técnico Consultivo de dicho proyecto, con lo que se contó con la participación organizaciones como UNICEF, Asociación Kusi Warma, Aprender sin miedo, World Vision, Pro Diálogo, Tierra de Niños y Plan Internacional. Este Consejo Técnico también contó con la participación de un coordinador y un docente, y era convocado por la municipalidad.

Existe además la Mesa por la Mejora de la Calidad Educativa, también integrado por las organizaciones mencionadas y por un representante del sector salud. Entre las responsabilidades de esta Mesa, se encuentra la ejecución de un piloto de orientación psicopedagógica, que se viene trabajando en Villa Los Reyes para cumplir con el primer objetivo estratégico del PEL. Este piloto educativo se llama “Escuelas Amigas”, y está orientado hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión y capacidades pedagógicas. Este incluye un componente de salud y nutrición, participación ciudadana y vigilancia, fortalecimiento del clima escolar y la gestión del riesgo, e inversión en equipamiento e infraestructura.

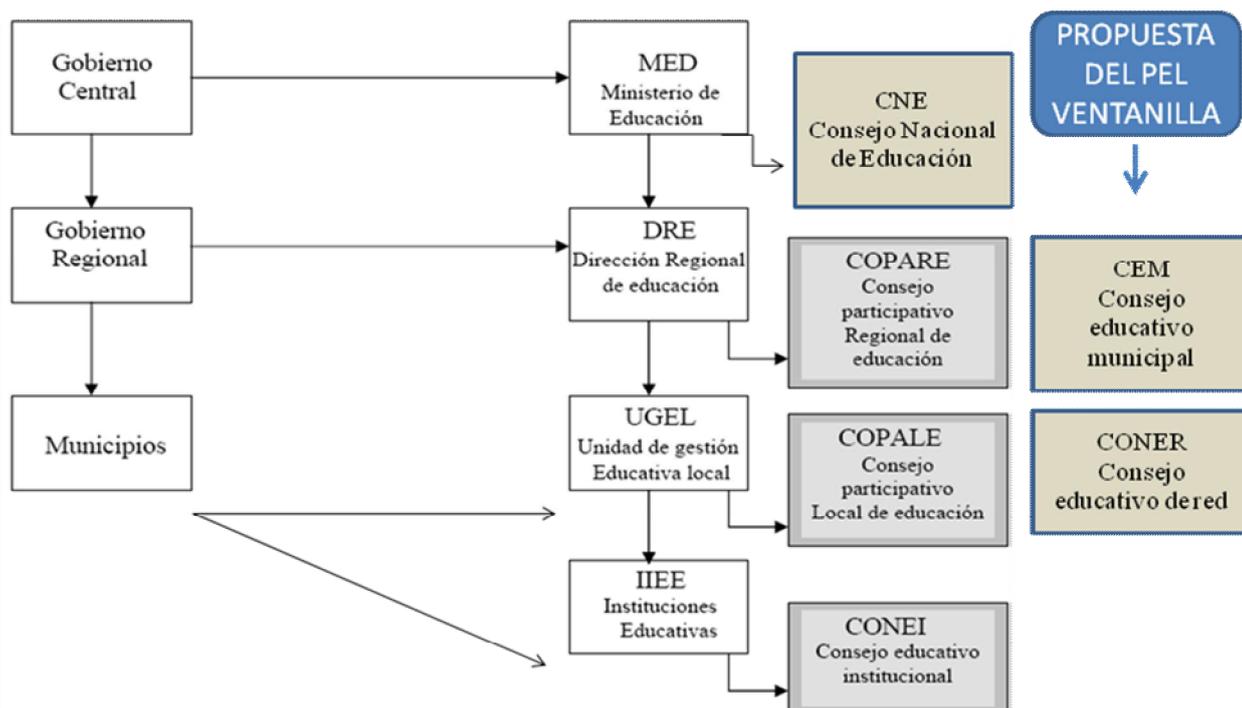
Se ha conformado también una Mesa de Aliados, para eliminar la superposición entre las funciones del COPALE, que responde a la municipalidad, y de la UGEL.

Asimismo, se ha conformado es la Mesa de Fortalecimiento de Educación Temprana, en la cual participación representantes del MINSA, MIMDES, MINEDU y aliados como Kusiwarma y

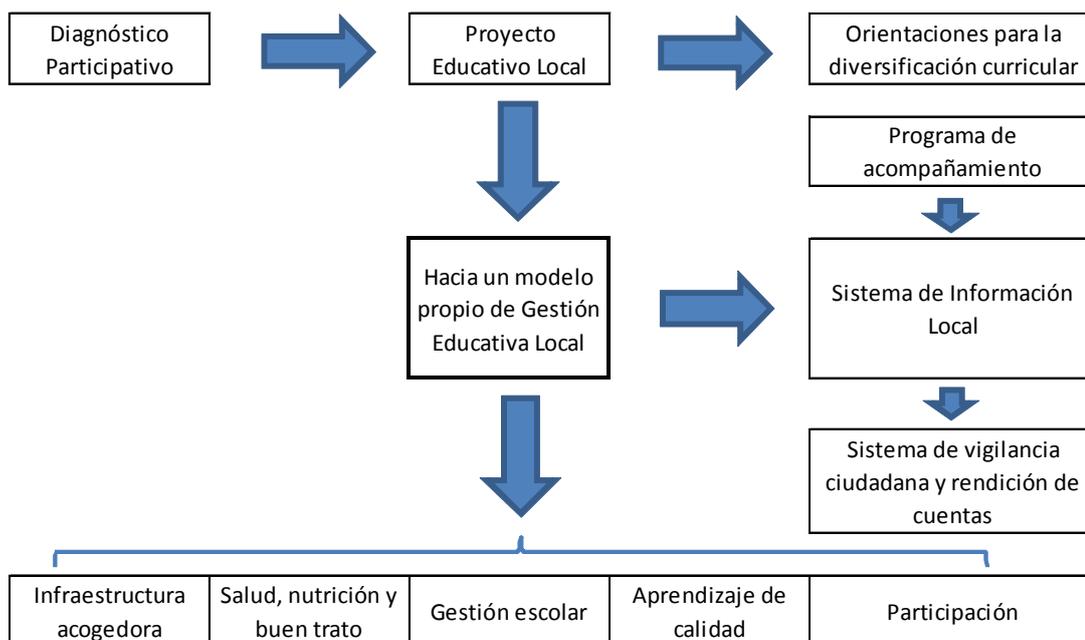
Plan Internacional. Esta mesa tiene como objetivo generar estrategias para el cumplimiento del tercer objetivo estratégico.

Se ha construido un sistema de indicadores para el sistema de información local.

También es importante mencionar que en cuanto a las actividades lideradas por la municipalidad, esta propuso la conformación de un Consejo Educativo Municipal (CEM) y un Consejo Educativo de Red (CONER), con el objetivo de integrar a más agentes de la sociedad civil en el desarrollo de procesos propios que respondan a sus necesidades educativas específicas.



De esta forma, fue posible iniciar el proceso de planificación que permitió esquematizar la dirección hacia el modelo propio de Gestión Educativa Local, la cual está sostenida por una serie de procesos, tal como se resumen en el siguiente cuadro:



Entre tales procesos, está la propuesta pedagógica de orientar el currículo educativo hacia la atención de características propias de la localidad. En este sentido, esta propuesta se centra en cinco temas transversales, con el fin de darle a la educación un enfoque de desarrollo territorial. Estos cinco temas son:

- a. Educación Sexual Integral
- b. Salud y Nutrición
- c. Gestión de Riesgo y Cultura de Paz
- d. Emprendimiento
- e. Identidad, Conciencia Ambiental y Ecología.

Por otro lado, se ha diseñado un sistema de Vigilancia Ciudadana para garantizar la mejora educativa, para la cual se han definido indicadores de logro para las áreas presentadas en el esquema del modelo de gestión educativa local propia :

| INFRAESTRUCTURA ACOGEDORA | | | SALUD, NUTRICION Y BUEN TRATO | | | GESTION ESCOLAR | | | APRENDIZAJE DE CALIDAD | | | PARTICIPACION Y VIGILANCIA CIUDADANA | | |
|--|----------|------------|--|----------|------------|---|----------|------------|--|----------|------------|---|----------|------------|
| INICIAL | PRIMARIA | SECUNDARIA | INICIAL | PRIMARIA | SECUNDARIA | INICIAL | PRIMARIA | SECUNDARIA | INICIAL | PRIMARIA | SECUNDARIA | INICIAL | PRIMARIA | SECUNDARIA |
| Estado de conservación de la infraestructura | | | Plan de mejoramiento de la salud y nutrición en niños, niñas y adolescentes | | | Maestros y maestras que participan en eventos de capacitación, actualización y especialización profesional. | | | Porcentaje de estudiantes repitentes. | | | Espacios de participación de los alumnos | | |
| Equipamiento de talleres y laboratorios | | | Plan de acciones orientadas a la cultura de buen trato a nivel de niños, padres, docentes y comunidad. | | | Planificación y ejecución del proceso pedagógico en el aula. | | | Porcentaje de deserción escolar. | | | CONEL constituido que se reúne periódicamente. | | |
| Implementación y funcionamiento del aula de innovación | | | Programa integral de educación sexual. | | | Aplicación de innovaciones pedagógicas para mejorar el rendimiento estudiantil | | | Promedio de escolaridad por nivel. | | | Acciones de vigilancia del CONEL. | | |
| Adecuación y conservación del mobiliario escolar | | | Programa de prevención de enfermedades infecto contagiosas y de transmisión sexual | | | Maestras y maestros realizan talleres productivos en áreas técnicas, considerando la oferta y demanda laboral del distrito. | | | Niveles de desempeño alcanzados en matemática y Comunicación | | | Mecanismos de participación claramente definidos en la escuela | | |
| Agua suficiente para el uso adecuado de los SSHH | | | Atención a estudiantes con necesidades educativas especiales | | | Uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. | | | Programas de detección y atención a estudiantes con dificultades para el aprendizaje | | | Apoyo de las instituciones al desarrollo de los proyectos educativos. | | |
| SSHH limpios y en buenas condiciones | | | Clima institucional armonioso y estable | | | Responsabilidad laboral: Asistencia y puntualidad a la IE y sus clases. | | | | | | Espacios de participación de los alumnos | | |
| Implementación y conservación de áreas verdes | | | Clima agradable para el aprendizaje | | | Instituciones Educativas que cuentan con Proyecto Curricular Diversificado. | | | | | | | | |

ANEXOS

Anexo 1. Presupuesto ejecutado por población matriculada en educación regular básica pública (per cápita), Municipalidad Distrital de Ventanilla, 2008

| Programa | PIM | Ejecución | Part % PIM |
|---------------------------|--------------|------------------|-------------------|
| | | Girado | |
| 003: ADMINISTRACION | 23.0 | 23.0 | 3% |
| 015: PREVISION | 1.4 | 1.3 | 0% |
| 026: EDUCACION INICIAL | 123.6 | 121.3 | 16% |
| 027: EDUCACION PRIMARIA | 301.6 | 298.3 | 40% |
| 028: EDUCACION SECUNDARIA | 295.0 | 289.8 | 39% |
| 031: EDUCACION ESPECIAL | 12.6 | 11.2 | 2% |
| TOTAL | 757.1 | 744.8 | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF

Elaboración: Propia

Anexo 2. Presupuesto y Ejecución en la Función de Educación y Cultura, Municipalidad Distrital de Ventanilla, 2008

| Genérica de Gasto | PIM | Ejecución | Avance % | Part % PIM |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| | | Girado | | |
| 5-1: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES | 42,226,913 | 41,551,651 | 98.5 | 94% |
| 5-2: OBLIGACIONES PREVISIONALES | 82,000 | 79,118 | 96.5 | 0% |
| 5-3: BIENES Y SERVICIOS | 2,445,481 | 2,409,211 | 98.5 | 5% |
| 5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES | 20,487 | 8,147 | 39.8 | 0% |
| 6-7: OTROS GASTOS DE CAPITAL | 1,764 | 0 | 0.0 | 0% |
| TOTAL | 44,776,645 | 44,048,127 | 0 | 100% |

Fuente: Portal de Transparencia Económica – SIAF MEF

Elaboración: Propia

6. Caso: La Autonomía Escolar en Nicaragua. Política, Educación y el Contrato Social, 1993-2007

Introducción

La autonomía escolar en Nicaragua es uno de los pocos ejemplos en América Latina de descentralización financiera del sistema educativo. Inicialmente concebida como una devolución de poder a los padres de familia para rescatar su autoridad sobre el contenido ideológico de la educación de sus hijos, la autonomía escolar se convirtió rápidamente en un mecanismo financiero que tuvo repercusiones sobre la gestión escolar, con resultados mixtos en cuanto a equidad, eficiencia interna y niveles de aprendizaje.

La autonomía escolar se inició en 1993, tres años después de las elecciones perdidas por el Frente Sandinista. El nuevo gobierno puso a cargo del Ministerio de Educación a una tecnocracia de orientación cristiana y con el mandato de eliminar la ideología de izquierda de los libros de textos propulsados durante la década de gobierno Sandinista. Para poder llevar a cabo este cambio de dirección el Ministerio de Educación (MED) inició un plan con varios objetivos¹³:

- a. Despolitizar el contenido de la educación. Los contenidos políticos de izquierda de los libros de texto, por ejemplo, serían sustituidos por contenidos convencionales encontrados en textos de países como Colombia y México.
- b. Reducir la influencia de los sindicatos de maestros en las escuelas secundarias más influyentes a través de mejoras sustanciales en el salario educativo, condicionado a un nuevo sistema de gestión autónomo.
- c. Reducir la ineficiencia burocrática centralizada para reducir los costos centrales y mejorar la eficiencia administrativa.
- d. Permitir un currículo más flexible para que las escuelas y los maestros pudieran ejercitar su creatividad, y
- e. Crear un clima de transparencia operativa a través de un mayor control local de la gestión escolar.

En 2006 se aprobó la Ley General de Educación y la Ley de Participación Educativa. Ambas leyes reconfirmaban los preceptos de la autonomía, la cual había estado operando sin un marco legal por varios años. En 2007 el Frente Sandinista volvió al gobierno. El nuevo Ministro de Educación cesó la autonomía escolar y volvió a recentralizar la educación.

¹³ Arcia, Gustavo y Humberto Belli, 1999. Restableciendo el contrato social: La autonomía escolar en Nicaragua. Ministerio de Educación, Managua.

Este estudio examina la Autonomía Escolar de Nicaragua, sus logros y problemas, con el objetivo de informar sobre una de las alternativas de descentralización en el sector educativo.

6.1 Descentralización y el contexto político y social de la autonomía escolar

El programa de autonomía escolar no fue creado en un vacío político. Durante la década de gobierno Sandinista la educación adquirió un fuerte contenido ideológico, acompañado de una orientación populista centrada en la implementación de campañas de alfabetización masivas que tuvieron un gran impacto político en el extranjero, pero un modesto impacto interno en términos de beneficios sostenidos en materia de alfabetización¹⁴. El magisterio estaba dividido, con un bando a favor de la expansión masiva de la educación centralizada, y otro bando a favor de una mayor independencia profesional en el diseño e implementación del currículo y sus contenidos. A ambos bandos les preocupaba los bajos salarios magisteriales, por lo que cualquier propuesta orientada a mejorar su condición económica iba a ser considerada.

Por parte del Gobierno, el principal desafío educativo era desmembrar el estatismo y politización del currículum escolar establecido durante la década de los ochenta y restituir la influencia de los padres de familia sobre la educación de sus hijos. Para el Ministro de educación esto equivalía al restablecimiento del contrato social entre los padres y la escuela, en los cuales el maestro se compromete a poner un esfuerzo extra personal para educar a sus alumnos y a cambio recibe el respeto y la ayuda de los padres. El Gobierno consideraba que la única forma de restablecer el contrato social era transferir la gestión escolar a nivel local, para que los padres y los maestros se obligaran a trabajar juntos en el proceso educativo, con apoyo financiero central. A un nivel más fundamental, el Ministro de Educación deseaba otorgar a los padres el derecho a opinar con respecto al contenido del currículo¹⁵. Para ello era necesario darles *poder de compra* sobre la educación de sus hijos, lo cual implicaba el *control local* sobre el presupuesto educativo. Como subproductos de este cambio el Ministro esperaba que también se cumplieran con varios principios de gobernabilidad que respaldaba el nuevo Gobierno:

- un reconocimiento explícito de que los *padres tienen un derecho natural* a determinar los objetivos de la educación de sus hijos
- un rol para el estado circunscrito a la implementación de los objetivos de los padres en la entrega de educación pública
- el derecho de la sociedad civil a solicitar una rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos públicos en la educación
- la entrega de educación pública bajo los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad por los resultados a nivel central y local.

Bajo el sistema autónomo el Estado redefiniría su papel en la educación pública, pues se limitaría a:

¹⁴ Arnove, Robert F., 1994. *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*. Boulder, CO: Westview Press.

¹⁵ Igualmente se percibía una intención moral y religiosa, puesto que el nuevo Ministro era considerado como muy allegado a la Iglesia Católica. Sin embargo, hay muy poca evidencia de que la Iglesia influyó el proceso autonómico en la práctica.

- Financiar la educación pública
- Normar todo el sector educativo, público y privado
- Regular los aspectos operativos de la educación pública
- Proveer supervisión y asistencia técnicas
- Informar a los padres, maestros, sociedad y gobierno sobre el desempeño educativo
- Pedir y rendir cuentas sobre el desempeño del sector

Dentro de esta visión la autonomía escolar era prácticamente un caballo de Troya, puesto que solamente sentaba las bases iniciales sobre las cuales se iría construyendo la nueva función del Estado.

Dentro de este panorama político y social es importante notar que los sindicatos de maestros estaban debilitados. Durante el Gobierno Sandinista los sindicatos eran considerados como parte integral de la nueva filosofía del gobierno, siempre y cuando siguieran las directivas gubernamentales. Al entrar un nuevo gobierno de centro-derecha, los sindicatos se unieron a la oposición Sandinista, quienes los utilizaron como fuerza de choque por los primeros dos años del nuevo gobierno hasta lograr una serie de concesiones que no incluyeron mejores salarios para los maestros. Como resultado, los sindicatos magisteriales estaban debilitados al momento del cambio hacia la autonomía escolar.

El contexto socio-político es importante porque en la mayoría de los países de América Latina la participación de los sindicatos de maestro en el proceso de reforma y en la implantación de nuevas políticas se da como una condición básica. En el caso de Nicaragua, y como se verá más adelante, las condiciones sociopolíticas se dieron dentro de un contexto de debilidad sindical y del uso de incentivos financieros dirigido directamente a las escuelas en forma individual.

6.2 Estructura básica de la autonomía escolar

El sector educativo en Nicaragua

Nicaragua es un país pequeño: 5.5 millones de habitantes y un ingreso per capita de US \$990. Su población de edad de primaria (7 a 12 años) es de 840 mil niños y la de edad secundaria es de 670 mil. Sin embargo, su matrícula de primaria es de 953 mil estudiantes y la de secundaria es de 451 mil estudiantes. Estas cifras son claros indicadores de los problemas de repetición en el primer grado y de deserción a partir del 6º grado, cuando los jóvenes comienzan a entrar al mercado laboral. Actualmente el Gobierno gasta el 5% del Producto Interno Bruto en educación¹⁶. El sector educativo-excluyendo las universidades— cuenta con 10 mil escuelas públicas y 1,500 privadas. Esta infraestructura escolar es servida por 42,500 maestros públicos y 12,500 privados.

La mecánica operativa de la autonomía escolar es simple: (i) una transferencia fiscal a las escuelas en base a una fórmula de costo unitario; (ii) el control formal de la transferencia a la escuela por el Consejo Directivo Escolar y (iii) la plena autoridad del Consejo sobre las decisiones de contratación y despido a nivel de escuela. Cada escuela autónoma es dirigida

¹⁶ Banco Central de Nicaragua, 2009. "Programa Económico y Financiero (PEF). Indicadores Sociales: Evaluación 2008. Managua.

por un Consejo Directivo Escolar, compuesto por padres de familia, por el Director de la escuela en función *ex-officio*, por maestros y un alumno.

Cada escuela pública debe tener un Consejo Directivo de Padres de Familia, elegido mediante votación secreta por la asamblea de padres de familia¹⁷. El Director de la escuela es seleccionado por el Consejo Directivo Escolar entre una lista de candidatos cuya elegibilidad, sobre la base de criterios profesionales, tiene que ser aprobada de antemano por el MED¹⁸. Los candidatos llegan a través de avisos publicados por el MED a nivel nacional.

El Cuadro 1 muestra la estructura básica de la Autonomía y sus funciones. Estas funciones fueron legalizadas hasta en el año 2002 con la aprobación de la Ley de Participación Educativa y su reglamento.

Cuadro 1. Funcionalidad y organización de la Autonomía Escolar en Nicaragua, 1993-2007

| | Regulación | Implementación | Supervisión | Financiamiento |
|---|--------------------------------|------------------------|---------------------------------|--|
| Recursos Humanos | MED | Escuela | Escuela | Transferencia mensual del MED y <i>aportes voluntarios</i> de las familias |
| Materiales Educativos | MED | MED | MED | MED y Aportes Voluntarios |
| Organización (Calendario, Currículo) | Escuela con aprobación del MED | Escuela | Escuela y MED | MED |
| Infraestructura | MED | Gobierno Central y MED | Gobierno Central, MED y Escuela | MED y Gobierno Central |

Fuente: Preparado por el autor en base a documentos del MED y la Ley General de Educación de 2006

Bajo el sistema autonómico el MED regula el sistema y contribuye con los materiales educativos. La infraestructura es regulada por el MED pero es planificada en colaboración con el Gobierno Central, el cual utiliza el mapa de pobreza para establecer prioridades en la rehabilitación y construcción de aulas escolares. El financiamiento es provisto por el MED, pero suplementado por cuotas voluntarias de los padres de familia. Estas cuotas fueron discontinuadas en 2007, como se discutirá más adelante.

¹⁷ Además, los candidatos al Consejo Directivo Escolar o el Consejo de Padres de Familia deben saber leer y escribir, deben tener una buena posición en la comunidad y buenos antecedentes policiales, y no deben tener negocios ni relaciones familiares con la escuela. Fuente: Ministerio de Educación, Secretaría de Coordinación Departamental, 1998. "El Consejo de Padres de Familia." Managua.

¹⁸ Los candidatos eran escogidos a través de un sistema de puntajes transparente. El candidato que obtenía el mayor número de puntos era designado como director de la escuela. Actualmente los nombramientos los hace directamente el Ministro de Educación sin consultar con la comunidad.

Los maestros son inicialmente designados por el MED, pero su contrato es aprobado y controlado por el Consejo Directivo Escolar. Como se muestra en el Cuadro 2, el Consejo Directivo Escolar dirige la escuela. Sin embargo, el director de la escuela también desempeña un rol muy importante en el gobierno de la misma, dado que gran parte de la información presentada al consejo y muchas de las decisiones tomadas por el consejo dependen en gran medida de la capacidad técnica, las cualidades de liderazgo, la iniciativa y las habilidades de comunicación del director de la escuela. Por ende, la calidad de la gestión del Consejo Directivo Escolar depende en gran medida de la calidad del director¹⁹.

Cuadro 2. Funciones de gestión y supervisión de los Consejos Directivos Escolares

| | |
|------------------------------------|---|
| Gestión académica | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la adaptación del plan de trabajo educacional nacional a las condiciones locales • Aprobar la adaptación de los programas de los cursos y la jornada escolar • Revisar y aprobar las normas internas y su cumplimiento con los estándares nacionales |
| Contenido académico | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el Plan de Desarrollo Educativo de la escuela • Proponer al MED asignaturas electivas • Escoger los textos de estudio • Aprobar las adaptaciones complementarias al currículum básico |
| Supervisión académica | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar las normas y métodos para la evaluación de los alumnos • Supervisar y verificar la correcta ejecución de las decisiones del Consejo • Supervisar el cumplimiento de la carga académica |
| Gestión del personal | <ul style="list-style-type: none"> • Asumir responsabilidad de contratar y despedir a los docentes • Nombrar al director de la escuela • Solicitar asistencia del MED en la evaluación docente |
| Supervisión financiera | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto escolar, incluyendo la transferencia fiscal del MED, las cuotas por matrícula, donaciones y cualquier otra fuente de ingresos y los gastos proyectados • Definir las cuotas de matrícula voluntarias regulares y extraordinarias que serán pagadas por los padres y decidir en qué se gastarán |
| Supervisión administrativa | <ul style="list-style-type: none"> • Supervisar la asistencia de los maestros y los alumnos • Resolver las apelaciones con respecto a las sanciones a los alumnos • Revisar y aprobar los incentivos y sanciones a los maestros |
| Responsabilidad por los resultados | <ul style="list-style-type: none"> • Rendir cuentas financieras y administrativas a los padres y a la comunidad de manera pública y transparente • Exigir al director la presentación de informes regulares sobre el desempeño académico, financiero y administrativo, incluyendo la aplicación del presupuesto, la composición de la planilla de sueldos y el mantenimiento de la infraestructura • Trabajar en estrecha colaboración con el Consejo de Padres de Familia |

Fuente: Arcia y Belli, 1998 y Reglamento de la Ley de Participación Educativa, 2002.

¹⁹ La elección del director por la comunidad escolar ayudó a la despolitización del sistema escolar. En 1996 un nuevo Ministro con aspiraciones presidenciales decidió que el Consejo Directivo Escolar propusiera al MED una terna de candidatos a director y que el MED haría la selección final. La diferencia en el proceso de selección cambiaba la percepción del director en cuanto a quien le debía lealtad por su nombramiento. En el año 2000, con el nombramiento de otro ministro, se reestableció el sistema original. Lo ocurrido ilustra las fragilidades de modelos de descentralización que no tienen marco legal.

El Consejo Directivo Escolar se reúne por lo menos una vez al mes y la mayor parte de las decisiones se toman por simple mayoría y tienen validez legal. El Consejo publica un informe mensual sobre los ingresos y gastos, el cual debe ser colocado en un lugar donde todos los padres puedan verlo. Todas las decisiones del Consejo deben cumplir con las disposiciones de la Constitución como asimismo las normas y estándares del MED. El Cuadro 2 muestra en detalle las funciones del Consejo Directivo Escolar.

La participación en el Régimen de Participación Educativa es voluntaria. Es decir, la escuela puede optar por seguir centralizada. En general, las escuelas con incentivos claros para aceptar la autonomía eran escuelas grandes, con director, subdirector, y muchos maestros, puesto que la gerencia colectiva tiene economías de escala. Escuelas rurales, multigrado, o con un número reducido de alumnos no tienen mucho de donde escoger para poder cumplir una función gerencial eficiente bajo el sistema autónomo.

La autonomía en la práctica

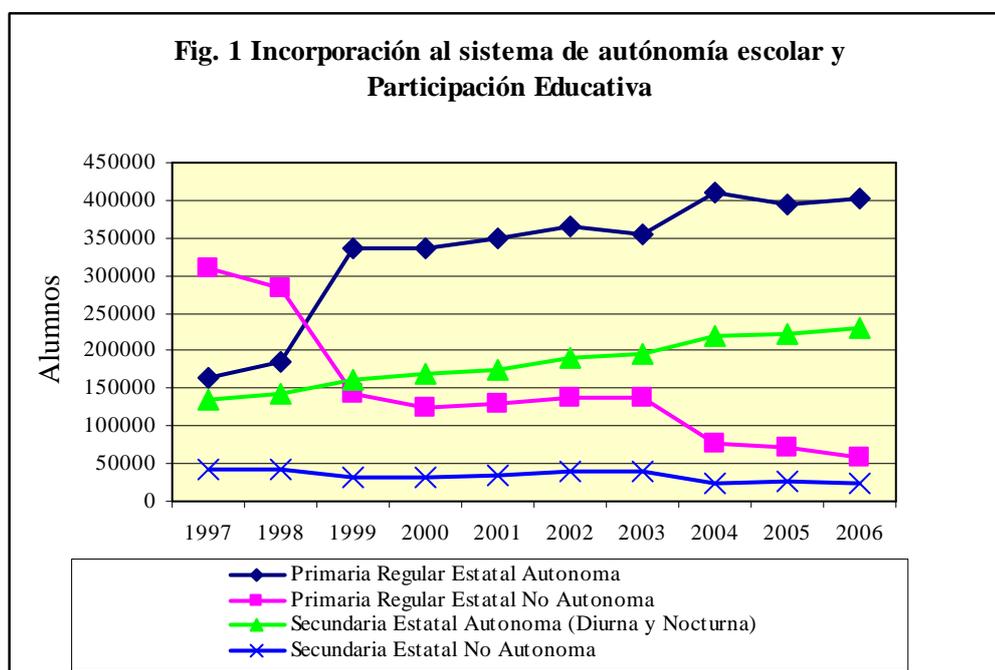
Para ser autónoma una escuela debe firmar un contrato con el MED mediante el cual recibe una transferencia mensual de fondos en base a una fórmula que considera el número de alumnos, la ubicación de la escuela y el registro escolar de repitencia y deserciones. La escuela tiene pleno control sobre el uso de los fondos, mientras cumpla con algunos requisitos técnicos, tales como el número máximo de alumnos por curso. Aun más importante, la escuela tiene pleno control sobre la selección de su personal, estando autorizada para contratar y despedir a los maestros y dirigir la escuela como si se tratase de una escuela privada. Igualmente el contrato otorga a los padres de familia el poder de pedir aportes adicionales que deben ser hechos por los mismos padres y utilizar el presupuesto para retribuir a los maestros que demuestran un buen desempeño²⁰.

El contrato entre el MED y la escuela permite a los maestros escoger si desean volver al modo centralizado al final del primer año, sin afectar su antigüedad dentro del MED. Esta cláusula les dio a los maestros garantías de estabilidad en el sistema. Al comienzo hubo mucha oposición de parte de los sindicatos, quienes acusaban al proyecto de ser un esquema neoliberal cuya finalidad era la privatización de la educación pública. Esta oposición no tuvo mucho impacto porque el MED negoció directamente con los maestros de cada escuela, sin tener que enfrentar a los sindicatos durante el proceso de negociación. Desde el punto de vista de los maestros, el hecho de tratar directamente con el MED fue visualizado como una manera más conveniente de mejorar sus remuneraciones y condiciones laborales que a través de un proceso de negociación colectiva cuyos beneficios se distribuirían entre todos los docentes, independiente de su desempeño particular.

En 1993, el MED negoció la autonomía con 20 escuelas secundarias. Estas escuelas fueron escogidas cuidadosamente con el fin de maximizar el éxito; sus directores eran personas innovadoras y dispuestas a correr riesgos. Sus directores convencieron a los maestros para que aceptaran participar en el programa. Muchos de los directores estaban convencidos de que la autonomía escolar era clave para mejorar la eficiencia de las escuelas, la calidad de la

²⁰ Esta sección se basa en las siguientes publicaciones del Ministerio de Educación: "La Descentralización Escolar en Nicaragua. Un nuevo modelo de participación para el desarrollo de la educación" 1998; "Estrategia de la descentralización educativa" 1997; "Consejos Directivos Escolares. Manual de conocimientos básicos" 1998; "Autonomía escolar. Participar y decidir, un lema hecho realidad..." 1998.

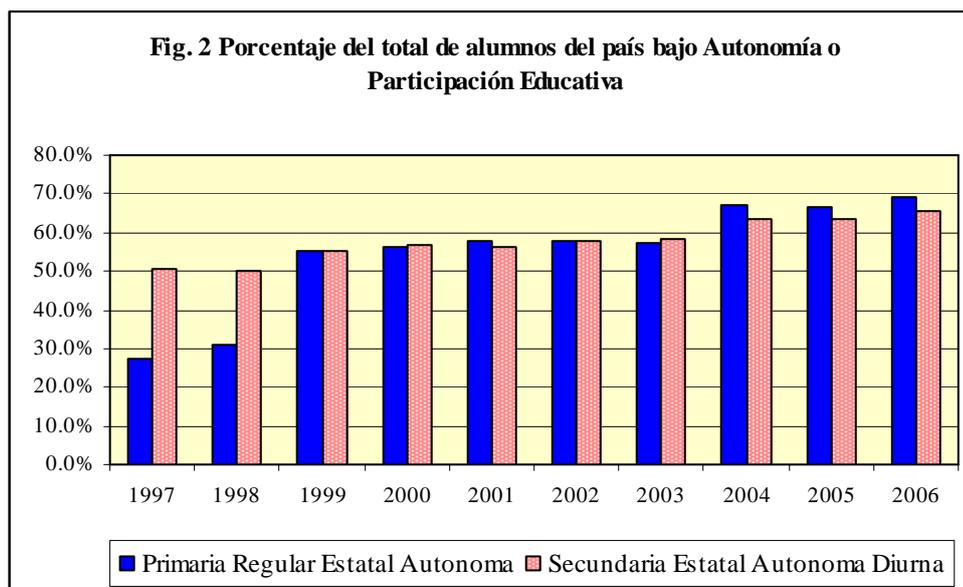
educación y la participación de los padres²¹. Debido en gran parte a la positiva respuesta de los Consejos Directivos Escolares, las remuneraciones de los maestros en estas 20 escuelas autónomas aumentaron en más del 50% durante el primer año de operación. Como consecuencia, el número de alumnos cubiertos por la autonomía creció rápidamente (Fig. 1).



Fuente: Preparado por el autor en base a datos del MED

El número de alumnos bajo la autonomía aumentó rápidamente, especialmente en secundaria. La mayoría de las escuelas secundarias grandes—con una matrícula de 500 alumnos o más—pasaron a ser autónomas. Para el 2006 más del 65% del alumnado de primaria y secundaria de todo el país—includingo las escuelas privadas—estaba bajo el sistema autónomo *en forma voluntaria*.

²¹ Según la directora de la primera escuela secundaria que se convirtió en una escuela autónoma, muchos de los mejoramientos realizados bajo el sistema de autonomía—bandas mejor equipadas; remodelación de las instalaciones escolares a un nivel mejor que el promedio—tuvieron más impacto en el estado de ánimo de los miembros de la escuela que en los aspectos académicos, pero estos cambios permitieron que los padres y los alumnos se sintieran orgullosos de su escuela. Una vez que se cruzó este umbral, los padres comenzaron a ejercer presión por mejores estándares académicos.



Muchas escuelas que pidieron autonomía siguieron centralizadas, ya que el MED consideró que no tenían capacidad de gestión o los recursos humanos adecuados como para manejar la autonomía. Otro factor considerado fue el nivel de pobreza entre los padres. En las áreas pobres las cuotas voluntarias necesarias para aumentar el sueldo de los maestros eran difíciles de establecer. Muchos padres con tres alumnos en enseñanza básica—el número de hermanos que se presenta con mayor frecuencia—se quejaron de que enfrentaban dificultades para pagar las cuotas de matrícula mensuales voluntarias. Aun así, tanto el número de escuelas básicas autónomas como su tasa de participación siguieron aumentando hasta 2007.

Dentro de este contexto operativo los gobiernos municipales no formaron parte del esquema de autonomía. Aunque los municipios reciben una transferencia directa del gobierno central, sus obligaciones actuales no incluyen la provisión de la educación, con contadas excepciones de algunas escuelas municipales que fueron creadas antes de la autonomía escolar y que son tratadas aparte por el MED.

La fórmula de transferencia

La fórmula de transferencia incluye un monto básico por alumno, más un financiamiento compensatorio ligado a la retención de los alumnos, con el fin de incorporar un aspecto básico del desempeño escolar. Esta transferencia fiscal fue complementada con cuotas voluntarias locales—tanto en efectivo como en especies—de acuerdo a lo que decidió el Consejo Directivo Escolar. Las cuotas voluntarias crearon muchos problemas debido a que había sospechas dentro de las comunidades de que los directores ejercían presión al Consejo, puesto que los maestros esperaban un aumento de sueldo sustancial como parte del paquete de autonomía. La transferencia mensual a las escuelas autónomas se calculó de la siguiente manera:

Paso 1: Número de Alumnos Matriculados = (Número Inicial de Alumnos Matriculados x (1-Tasa de Deserción Ajustada))

La tasa de deserción se ajustó con un margen de 5 puntos porcentuales; por ejemplo, si la tasa de deserción era 8,5%, el número de alumnos matriculados se redujo solamente en un 3,5%.

Paso 2: Asignación de la Carga Docente y Administrativa. La cifra correspondiente al número de alumnos matriculados del Paso 1 está clasificada dentro de un rango que determina el número de docentes y administradores *esperado* que el MED central pagará en cada escuela. A las escuelas secundarias. Estos rangos escala se basan en un equilibrio entre las cifras reales obtenidas en el terreno y recomendaciones externas.

| Categoría | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Número mínimo de alumnos | 0 | 225 | 376 | 526 | 751 | 1051 |
| Número máximo de alumnos | 224 | 375 | 525 | 750 | 1050 | 1350 |
| Coefficiente docente/alumno | 30 | 30 | 35 | 40 | 40 | 50 |
| Número de alumnos <i>esperado</i> | 150 | 300 | 450 | 800 | 1200 | 2000 |
| Número de docentes <i>esperado</i> | 5 | 10 | 15 | 20 | 30 | 40 |
| Número de administradores <i>esperado</i> | 1 | 4 | 4 | 6 | 10 | 12 |

Fuente: Arcia y Belli, Op. Cit.

Paso 3: Transferencia Fiscal = (Nº de Docentes Esperado x Sueldo Docente *Promedio*) + (Nº de Administradores Esperado x Escala de Sueldos) + Beneficios Marginales Prorratedos + 6% de los sueldos totales para materiales escolares.

La carga de sueldos de los maestros se basa en un promedio. La carga de sueldos de los administradores se basa en los sueldos individuales *promedio* por tipo de administrador, para diferenciar, por ejemplo, el sueldo de una secretaria del sueldo del director de la escuela. La transferencia resultante puede traer ganancias financieras a una escuela si el número de alumnos matriculados está clasificado en el nivel inferior de un rango determinado, dado que incentiva a algunas escuelas del límite superior de un rango a aumentar el número de alumnos matriculados (o disminuir las tasas de deserción) y cruzar el umbral para una transferencia significativamente más alta.

Para compensar a las escuelas ubicadas en áreas pobres el MED utiliza la escala de sueldos para las áreas rurales, además del número de alumnos por curso como mecanismos compensatorios. Los sueldos rurales son más altos que los urbanos y las áreas rurales

tienden a tener menores coeficientes docente/alumno, especialmente en las escuelas básicas que imparten varios grados simultáneamente. En aquellos casos en los cuales las escuelas rurales están agrupadas en torno a una escuela matriz (bajo la modalidad de Núcleos Educativos Rurales Autónomos), el grupo se clasifica como una escuela grande, con lo que también se ve favorecido por la fórmula de transferencia. El diseño de la fórmula se basa en simplicidad y transparencia, que son cruciales para obtener la comprensión y apoyo de los docentes y los padres. También la fórmula deja en claro que el mantenimiento y financiamiento de los materiales escolares adicionales constituyen una responsabilidad local.

La implantación de la fórmula resultó en un incremento en el presupuesto educativo que fue subsanado con fondos HIPC y con fondos del Fondo Social Suplementario²²

6.3 Resultados de la autonomía escolar²³

En Noviembre de 2002 el MECD aplicó pruebas estandarizadas de español y matemáticas a más de 15,000 alumnos de 3º y 6º grados de primaria. Las pruebas tienen una escala cuyo puntaje promedio es de 250 puntos y una desviación estándar de 50 puntos. Los resultados de las pruebas fueron clasificados en tres niveles: Básico, Intermedio y Proficiente (Ver los cuadros de resultados en el Anexo). El estudiante de nivel básico tiene muy poco dominio sobre la materia y un nivel de conocimiento muy inferior a lo que demanda el currículo, mientras que el estudiante de nivel proficiente tiene un nivel de conocimientos concordante con el currículo²⁴. En 2004 el MED hizo una encuesta sobre las actitudes hacia la descentralización y los cambios de conducta observados.

Impacto de la autonomía sobre el aprendizaje

El Cuadro 6 muestra los resultados de las pruebas sobre Español y Matemáticas para los estudiantes de 3º grado de primaria en 2002. La diferencia entre el rendimiento académico de los centros autónomos y los centralizados fue muy leve. La proporción de estudiantes que sabían muy poco del tema examinado era levemente menor en las escuelas autónomas que en las centralizadas. Similarmente, la proporción de estudiantes que sabían un poco más del tema examinado era mayor en las escuelas autónomas que en las centralizadas.

²² HIPC significa *Highly Indebted Poor Countries* y se refiere a la iniciativa de financiamiento del sector social con fondos provenientes de la condonación de la deuda externa.

²³ Esta sección está basada en Arcia, Gustavo, Emilio Porta y Ramón Laguna, 2004. "Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004." Ministerio de Educación Cultura y Deportes, Managua.

²⁴ Los estudiantes que se encuentran en un nivel básico de rendimiento académico, demuestran un dominio restringido de los contenidos de español y matemáticas de 3ro y 6to grado. Por ejemplo, un estudiante de tercer grado en un nivel básico en español realiza ejercicios de comprensión lectora a un nivel literal y con dificultad, pocas veces, infiere el mensaje o idea central de un texto. Asimismo en Matemáticas de sexto grado, un estudiante en el nivel básico resuelve problemas con operaciones fundamentales pero con cantidades pequeñas y sencillas. Para mayor información ver: Ministerio de Educación Cultura y Deportes, 2004. "Evaluación del Rendimiento Académico de los Estudiantes de 3 y 6 grado de Primaria: Informe de Resultados 2002". Managua.

Cuadro 6. Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Español y Matemáticas, 3º grado de primaria

| Español | | | |
|-----------------------|---------------------|-------------------------|--------------------------|
| Tipo de Centro | Nivel Básico | Nivel Intermedio | Nivel Proficiente |
| Estatal Autónomo | 72.0% | 20.3% | 7.7% |
| Centralizado | 74.1% | 19.9% | 6.0% |
| Matemáticas | | | |
| Tipo de Centro | Nivel Básico | Nivel Intermedio | Nivel Proficiente |
| Estatal Autónomo | 63.7% | 24.7% | 11.6% |
| Centralizado | 67.2% | 22.6% | 10.2% |

Fuente: MECD, 2004. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3º y 6º grado de primaria. Informe de resultados 2002." Managua.

Por otro lado, existe evidencia clara que la autonomía creó un sistema muy eficaz para mejorar el desempeño magisterial. El Cuadro 7 muestra el impacto de la autonomía sobre la inasistencia de los maestros. La inasistencia en las escuelas autónomas es mucho menor que en las centralizadas.

Cuadro 7. Porcentaje de Maestros que faltaron a clases durante el mes anterior

| Tipo de centro | 4to grado | 3er año |
|---------------------------------|------------------|----------------|
| Autónoma | 17.0 | 26.7 |
| Centralizada | 43.7 | 32.0 |
| Privada Subvencionada | 31.6 | 20.3 |
| Privada no Subvencionada | 50.0 | 20.0 |

Fuente: Arcia, Porta y Laguna, 2004

Los resultados para el 6º grado fueron similares. El análisis de los resultados de las pruebas académicas y el de la encuesta sobre actitudes y gestión escolar indica lo siguiente:

- La autonomía es un mejor modo de administrar el centro educativo, pero tiene más relación con la eficiencia en el uso de los recursos que sobre el rendimiento académico.
- La frecuencia de reuniones entre el director y los docentes para discutir aspectos académicos, así como la participación activa de los padres de familia en las

reuniones del centro escolar tienen un impacto positivo en el rendimiento académico de los estudiantes.

- c. La autonomía escolar tiene un *impacto leve pero significativo sobre el rendimiento académico* de los estudiantes, sin embargo dicho rendimiento depende mucho de la calidad del maestro.²⁵
- d. En el caso de matemáticas las deficiencias académicas del magisterio son demasiado grandes para superar las diferencias traídas por el tipo de gestión escolar. Aunque la autonomía tenga un impacto positivo, no puede compensar las deficiencias académicas del sistema.
- e. La autonomía es un factor necesario pero no suficiente para mejorar el rendimiento académico.

Académicamente, la autonomía escolar tiene un impacto ligeramente positivo sobre el rendimiento escolar. También se concluyó que la mayor diferencia de rendimiento académico entre los centros autónomos y los centralizados depende de la capacidad de los maestros y del entorno socioeconómico de los estudiantes. Al analizar los resultados de rendimiento académico según el tiempo de incorporación a la autonomía hay evidencia que existe una relación positiva entre el rendimiento académico y el tiempo del centro en la autonomía escolar tanto en primaria como en secundaria.

Impacto sobre la eficiencia interna

El impacto sobre la deserción y la repetición también fue positivo, lo cual sugiere que los incentivos de la fórmula de transferencia han funcionado. En los centros autónomos las tasas de repitencia y deserción son 30% menores que en los centralizados. Por otro lado, los críticos de la autonomía sugieren que a menos que el MED tenga un método de supervisión muy efectivo, las diferencias observadas no son necesariamente ciertas. De acuerdo a la evidencia empírica, algunos centros escolares inflaron su matrícula para recibir más fondos, resultando en el despido inmediato de los directores responsables. Sin embargo, quedan dudas sobre la magnitud del problema, puesto que el MED tiene poca capacidad de supervisión. La evidencia mostrada en los Cuadros 7 y 8 sobre deserción y repitencia fueron obtenidas de los informes regulares el MED, por lo que deben ser tomadas con un poco de cautela.

Por otro lado, los maestros tienen una percepción negativa respecto al impacto de la autonomía sobre sus salarios. En la encuesta de actitudes hacia la autonomía en 2004, las cuestiones salariales tienen respuestas negativas. En el caso de los salarios hay que separar el impacto de la pregunta del impacto de la autonomía. Según los maestros, ellos esperaban que la diferencia salarial entre los centros autónomos y los centralizados fuera mayor. La evidencia empírica muestra que hay razón por estar descontento a nivel de primaria, donde los salarios reales de los maestros autónomos es un poco menor que el de los centralizados. A nivel de secundaria, el salario recibido por los maestros autónomos es mucho mayor que el de los centralizados.

²⁵ Arcia, Gustavo, Emilio Porta y Ramón Laguna, 2004. "Análisis de los Factores Asociados con el Rendimiento Académico en 3º y 6º grados de Primaria". PREAL, UNICEF, CARE y MECD. Managua, Nicaragua.

Cuadro 8. Salarios e incentivos docentes por tipo de escuela (en Córdoba de 2003)

| | Docentes 4to grado | | | Docentes 3er año | | |
|-----------------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|-------------------|
| | Escuelas Autónomas | Escuelas no Autónomas | Escuelas Privadas | Escuelas Autónomas | Escuelas no Autónomas | Escuelas Privadas |
| Salario Básico Promedio | 986 | 1,431 | 1,100 | 1,294 | 966 | 1,317 |
| Incentivo Mensual Promedio | 377 | 96 | 324 | 234 | 229 | 211 |
| Años de estudio | 12.54 | 12.83 | 14.00 | 15.69 | 14.75 | 16.11 |
| % en área urbana | 40.7% | 33.3% | 88.9% | 79.5% | 68.8% | 88.9% |
| % en área rural | 59.3% | 66.7% | 11.1% | 20.5% | 31.3% | 11.1% |
| Años de experiencia | 15 | 15 | 13 | 15 | 16 | 19 |

Fuente: Adaptado de Arcia, Porta y Laguna, 2004

Impacto sobre la participación de la comunidad

Al iniciar el proceso de autonomía escolar, básicamente lo que se pedía a las escuelas, maestros y directores, era la devolución del poder a los padres de familia. Para el Ministro de Educación en 1990 la recuperación del contrato social educativo implicaba reestablecer la importancia de recuperar la lealtad del maestro hacia los padres de familia a cambio del apoyo pleno de los padres y la comunidad a su labor. La devolución del poder de compra de la educación a los padres de familia ayudaba a desarrollar un patrón de colaboración entre padres y maestros.

Durante los primeros años de la autonomía los sindicatos magisteriales argumentaron que la autonomía era una manera del gobierno de evadir su responsabilidad financiera, transfiriendo gran parte de los costos a los padres de familia. Para otros maestros, la autonomía era una oportunidad de mejorar su salario y ganar el respeto de los padres. La evidencia empírica muestra que la colaboración entre padres y maestros ha aumentado, pero aún no hay evidencia sólida acerca del escenario alternativo: qué hubiera pasado con los presupuestos asignados a las escuelas si no hubiera autonomía escolar.

El impacto negativo de las cuotas aprobadas por los Consejos Directivos Escolares ha sido variable, pues la medida es polarizante. Para los padres muy involucrados en la educación de sus hijos la cuota era la única manera de retener a los buenos maestros. Para los padres que no estaban involucrados en la educación de sus hijos la cuota era una señal de que el gobierno incumplía con su obligación constitucional de garantizar una educación gratuita. En

visitas de campo hechas por el autor los directores fueron claros en identificar a las familias que no podían pagar la cuota voluntaria por problemas de pobreza. Cuando hubo problemas fue en los casos en que—a juicio del director o del maestro—las familias no contribuían aún cuando podían hacerlo. Con el tiempo la cuota se convirtió en un problema político, por lo que fue abolida en 2006. El resultado neto es que no hubo un ingreso de reposición por parte del gobierno y el presupuesto de la escuela bajó considerablemente a partir de 2007²⁶.

A pesar de los problemas con el salario de los maestros de primaria, el sistema autonómico mostró que era posible que los maestros se sintieran motivados a trabajar con los consejos escolares, mejorar su estatus social y tener una voz importante en la gestión escolar. Crucialmente importante ha sido el liderazgo del director, quien de acuerdo a las evaluaciones es tal vez el principal agente para el cambio y el positivo desarrollo de las nuevas dinámicas que genera la gestión escolar local. De acuerdo a la encuesta de 2004—once años después de iniciada la autonomía—la mayoría de los padres y maestros entrevistados reconoció que eran excelentes o buenas, y que solamente un 15% resaltaba que eran regulares, mientras muy pocos creyeron que fueran pésimas o malas.

Asimismo, cabe mencionar la transformación que los Consejos tuvieron en un principio. Al inicio de la implementación de la autonomía, existían algunas quejas sobre la calidad de la participación por parte de los padres de familia, ya que muchas veces ésta solo se limitaba a su presencia para firmar algún documento o a decisiones poco trascendentales como el color para pintar las aulas. No obstante, según constata la evaluación de 2004, la participación mejoró en calidad. Los padres de familia, docentes y el director, abordaban temas centrales como el rendimiento académico, la disciplina laboral y la disciplina de los estudiantes.

Por otra parte, en los Consejos comenzó a ser de gran importancia el diálogo sobre la asistencia, ya que es a través de ésta que se miden y evalúan los maestros. La asistencia de los alumnos en las zonas rurales se comenzó a medir regularmente a través de terceros pagados por la Red de Protección Social, la cual operaba un programa de asistencia económica atada a la asistencia escolar. Ambos programas fueron terminados con el cambio de gobierno a partir de 2007.

6.4 El impase actual

Al comienzo de la autonomía el MED hizo las transferencias sin tener un marco legal, el cual tomó 8 años en ser aprobado. El marco legal está dado por la Ley de Participación Educativa de 2002. Con el cambio de gobierno en 2007 el nuevo ministro eliminó la autonomía *de facto*, al margen del marco legal existente. Adicionalmente el MED prohibió la recolección de cuotas voluntarias en las escuelas, ratificando así la total gratuidad de la educación pública. Sin embargo, los fondos perdidos por las escuelas no fueron repuestos con fondos centrales, resultando en una pérdida neta en el financiamiento a nivel local. El último análisis sobre el gasto educativo público y privado se hizo en 2003. Desde entonces hay solo evidencia anecdótica que indica que el gasto por estudiante, tanto público como privado, ha disminuido. Sin embargo, el Ministerio actual carece de personal calificado para renovar esta información. Actualmente Nicaragua está pasando por su segundo año de crisis económica, la cual es utilizada por el MED para justificar la reducción de fondos al sector.

²⁶ El MED no publica los presupuestos desde 2007, pero el Ministro actual ha anunciado que las asignaciones han bajado por los problemas que enfrenta el tesoro.

Claramente la autonomía está en un impasse: Es ignorada pero sigue legalmente vigente. El MED ha dejado de medir el desempeño escolar y ya no permite al Consejo Directivo Escolar asumir su papel de empleador a nivel local, revirtiendo esa función al nivel central. Tampoco se discute como política fallida ni se hacen intentos de establecer si hay lecciones aprendidas.

Anexos

Cuadro A1. Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Español, 3º grado de primaria

| Tipo de Centro | Nivel Básico | | Nivel Intermedio | | Nivel Proficiente | |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio |
| Estatal Autónomo | 72.0% | 221.9 | 20.3% | 292.1 | 7.7% | 343.9 |
| Centralizado | 74.1% | 221.3 | 19.9% | 291.0 | 6.0% | 346.5 |
| Privado sin Subvención | 59.4% | 227.1 | 25.6% | 291.5 | 15.0% | 349.2 |
| Privado con Subvención | 57.8% | 226.0 | 27.0% | 294.7 | 15.1% | 349.8 |

Fuente: MECD, 2004. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3º y 6º grado de primaria. Informe de resultados 2002." Managua.

Cuadro A2. Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Matemáticas, 3º grado de primaria

| Tipo de Centro | Nivel Básico | | Nivel Intermedio | | Nivel Proficiente | |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio |
| Estatal Autónomo | 63.7% | 217.1 | 24.7% | 280.9 | 11.6% | 341.5 |
| Centralizado | 67.2% | 217.0 | 22.6% | 281.0 | 10.2% | 342.4 |
| Privado sin Subvención | 56.0% | 222.4 | 28.2% | 282.1 | 15.8% | 341.0 |
| Privado con Subvención | 54.5% | 222.7 | 27.8% | 282.0 | 17.7% | 342.4 |

Fuente: MECD, 2004. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3º y 6º grado de primaria. Informe de resultados 2002." Managua.

Cuadro A3. Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Español, 6º grado de primaria

| Tipo de Centro | Nivel Básico | | Nivel Intermedio | | Nivel Proficiente | |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio |
| Estatal Autónomo | 72.3% | 219.2 | 24.2% | 293.2 | 3.5% | 352.6 |
| Centralizado | 54.8% | 224.1 | 33.4% | 297.9 | 11.8% | 353.0 |
| Privado sin Subvención | 50.5% | 229.1 | 36.2% | 297.5 | 13.3% | 355.1 |
| Privado con Subvención | 72.9% | 220.9 | 24.0% | 293.2 | 3.1% | 349.0 |

Fuente: MECD, 2004. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3º y 6º grado de primaria. Informe de resultados 2002." Managua.

Cuadro A4. Porcentaje de estudiantes y puntaje obtenido por nivel de rendimiento en Matemáticas, 6º grado de primaria

| Tipo de Centro | Nivel Básico | | Nivel Intermedio | | Nivel Proficiente | |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio | % de estudiantes | Puntaje promedio |
| Estatal Autónomo | 90.1% | 238.3 | 9.4% | 332.8 | 0.5% | 393.9 |
| Centralizado | 77.8% | 240.9 | 19.7% | 335.8 | 2.5% | 399.1 |
| Privado sin Subvención | 84.5% | 238.6 | 13.7% | 336.9 | 1.8% | 398.1 |
| Privado con Subvención | 90.3% | 235.4 | 9.0% | 333.4 | 0.7% | 410.9 |

Fuente: MECD, 2004. "Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de 3º y 6º grado de primaria. Informe de resultados 2002." Managua.

Cuadro A5. Salarios e incentivos docentes por tipo de escuela (en Córdoba de 2003)

| Variables Claves | Docentes 4to grado | | | | Docentes 3er año | | | |
|------------------|--------------------|-------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------|-------------------|---------------------|
| | Escuelas Autónomas | Escuelas no | Escuelas Privadas | Promedio Primaria | Escuelas Autónomas | Escuelas no | Escuelas Privadas | Promedio Secundaria |

| | Autónomas | | | Autónomas | | | | |
|--------------------------------|-----------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Salario Básico Promedio | 986 | 1,431 | 1,100 | 1,415 | 1,294 | 966 | 1,317 | 1,219 |
| Incentivo Mensual Prom. | 377 | 96 | 324 | 1,115 | 234 | 229 | 211 | 230 |
| Nivel Educativo | 12.54 | 12.83 | 14.00 | 12.76 | 15.69 | 14.75 | 16.11 | 15.52 |
| % en área urbana | 40.7% | 33.3% | 88.9% | 43.5% | 79.5% | 68.8% | 88.9% | 78.1% |
| % en área rural | 59.3% | 66.7% | 11.1% | 56.5% | 20.5% | 31.3% | 11.1% | 21.9% |
| Años de experiencia | 15 | 15 | 13 | 15 | 15 | 16 | 19 | 16 |

Fuente: Arcia, Porta y Laguna, 2004

7. Caso: Modelo descentralizado de la educación en Sudáfrica

Introducción

Un hecho que es importante reconocer es que en Sudáfrica la descentralización se asume en toda la legislación, no hay legislación especializada de descentralización. La legislación fundamental está en todos los sectores -incluyendo finanzas y justicia-, cuya legislación ya asume la división descentralizada del país, y simplemente asigna poderes y deberes acorde a ello. Dicho de otro modo, la descentralización se considera en toda la legislación, y se asignan derechos o deberes, algunos de los cuales se asignan al nivel central y otros al nivel provincial.

Antes de proceder, es bueno traer a colación los datos básicos que ayudan a comparar a Sudáfrica con el Perú. Ambos son países bastante comparables en cuanto a tamaño poblacional y dimensión física, economía, logro educacional (en acceso—en logros cognitivos Perú es superior), etc. Una gran diferencia es la división territorial. La descentralización en Sudáfrica es mucho más profunda, pero también es más fácil porque hay menos subdivisiones, en dos sentidos. Primero, hay un nivel menos de gobernabilidad entre el nivel nacional y el ciudadano: en Sudáfrica hay solamente dos niveles subnacionales (provincia y distrito), mientras que en el Perú hay tres (región, provincia, y distrito). Segundo, cada uno de esos niveles es mucho más grande en Sudáfrica. El nivel más bajo en Perú (el distrito) tiene unas 16,000 personas por unidad, en promedio. En Sudáfrica, el mismo nivel tiene 930,000: 60 veces más. Luego, en cierta forma es lógico que Sudáfrica otorgue poderes mayores a estos niveles: hay menos, y son más grandes.

Es bueno aclarar desde un principio que la claridad administrativa en Sudáfrica es mayor que en el Perú. Solamente dos niveles tienen injerencia sobre la educación: la nación, y la provincia—aparte de la escuela misma. Y, la jurisdicción de esos niveles está marcada con diáfana claridad: la política la hace la nación, pero cuando no hay política nacional sobre algo, puede haber política provincial sobre ese algo; si hay política nacional y provincial sobre algo, deben ser iguales o la nacional tiene precedente; finalmente, la implementación la hacen las provincias y las escuelas, pero, dentro del ámbito de implementación (y esto está claramente identificado), tienen mucha libertad. En ese sentido hay descentralización financiera y de gestión, pero no tanto sobre políticas fundamentales. En Sudáfrica el distrito no tiene injerencia sobre la educación, así que hay solamente un nivel entre la escuela y la nación, y ese nivel es la provincia—ahora, la provincia es fuerte, porque realmente es el nivel que hace toda la implementación y la gestión.

El siguiente cuadro muestra los indicadores de comparación básicos:

Cuadro 1. Indicadores de comparación

| | Sudáfrica | Perú |
|--|---|-------------|
| | (Cifras en números redondeados) | |
| | (Cifras se refieren los datos más recientes.) | |
| Población | 49,320,000 | 29,132,000 |
| Población estudiantes pre-univ | 12,200,000 | 8,574,700 |
| PIB per cápita (tasa de cambio) | 5109 | 2838 |
| PIB per cápita (PPP) | 8478 | 6470 |
| Gasto educ / PIB | 5.1% | 2.5% |
| Gasto educ US\$ en tasa de cambio / estud, prim (approx) | 740 | 210 |
| Gasto educ US\$ en tasa de cambio / estud, sec (approx) | 900 | 250 |
| Tasa bruta de matriculación, pre-prim | 51 | 68 |
| Tasa bruta de matriculación, prim | 104 | 113 |
| Tasa bruta de matriculación, sec | 95 | 94 |
| Nivel sub-nacional 1, nombre | Provincia | Región |
| Nivel sub-nacional 1, número | 9 | 25 |
| Pob / nivel 1 | 5,480,000 | 1,165,280 |
| Nivel sub-nacional 2, nombre | Distrito o municipalidad | Provincia |
| Nivel sub-nacional 2, número | 53 | 195 |
| Pob / nivel 2 | 930,566 | 149,395 |
| Nivel sub-nacional 3, nombre | No existe | Distrito |
| Nivel sub-nacional 3, número | NA | 1,833 |
| Pob / nivel 3 | | 15,893 |
| Nivel institucional (escuelas, inc. priv.) | 24,750 | 92,700 |
| Estud / escuela | 493 | 92 |
| Dens pob (pob / km ²) | 41 | 22 |

Atributos de la descentralización

El caso de Sudáfrica es reconocido internacionalmente porque el proceso de descentralización ha tenido atributos positivos, y menos reconocido por los resultados educativos. El proceso de descentralización es:

- Completo, en el sentido de que todo lo que se iba a hacer, por lo menos en términos de diseño básico, se hizo y se completó. Naturalmente, como todos los países descentralizados, siempre hay afinamientos (por ejemplo, se descentralizaron, y después se re-centralizaron ciertos aspectos del sistema de exámenes públicos de egreso de secundaria por ejemplo; específicamente la capacidad de cada provincia de escoger las materias a ofrecer en exámenes, y el diseño de los temas de las pruebas). Pero el diseño en grande se hizo, y se implementó, en forma completa.
- Explícito. La legislación es extremadamente clara y relativamente sencilla y contenida en unas cuantas leyes. Por otro lado, las leyes no dejan “para después” (o sea, para la regulación) ningún aspecto difícil. “Para después” se dejan, en general los aspectos detallados y técnicos (aunque hay lapsos); no se usa el proceso de que “en todo caso la ley habrá que regularla” para evitar tomar decisiones difíciles..
- Multi-nivel, en el sentido de que la descentralización es política, gerencial, administrativa, y financiera; muchas políticas fundamentales (por ejemplo, la cobertura educativa) son nacionales.
- Articulado. Los niveles y tipos de descentralización “juegan” bien uno con otro; si se descentralizó la contratación de maestros, también se otorgó el financiamiento para permitirlo—aunque en esto hubo, al principio, algunos tropiezos serios, como un mandato nacional sobre política en razón alumno/maestro, que entró en contradicción con la política de financiamiento, y hubo que despedir maestros. Es útil aprender de los errores cometidos.
- Total. Se descentralizaron casi todos los sectores importantes de servicio.
- El sistema de transferencias fiscales es extremadamente simple, transparente, y estable. La enorme mayoría de las transferencias (tal vez un 90%) se hacen por fórmula fija.

Evidencia disponible

Es un poco difícil traer a colación indicadores específicos, pero, se podría aducir algunos hechos:

- Para un país más grande (y con bastante más matrícula) que el Perú, la burocracia central ocupa solamente unas 500 personas. El nivel Central solamente ejecuta aproximadamente un 5% del presupuesto no-universitario (las universidades no son descentralizadas).
- La gran descentralización se logró con un enorme nivel de disciplina fiscal. De hecho, el déficit fiscal como proporción del PIB bajó de aproximadamente 8% a 0% durante el período de puesta en marcha de la nueva estructura gubernamental.
- Aproximadamente el 50% del gasto gubernamental total ocurre a niveles sub-nacionales.

7.1 Funcionalidad y organización

La gobernabilidad y gestión ocurre en solo tres niveles legislados formalmente:

- El nivel nacional, que rige la política y las leyes marco, y maneja directamente ciertos niveles como el universitario y en cierta medida la educación post-secundaria técnica
- El nivel provincial que implementa las políticas nacionales y totalmente maneja el sistema (por ejemplo, deciden su total de empleados, su propia razón alumno-maestro,

- etc.) y pone sus propias políticas siempre y cuando éstas no contradigan las nacionales; nótese que hay solamente 9 provincias, en un país de aproximadamente 50 millones.
- El nivel escolar en sí, tiene bastante autonomía, puede contratar sus propios maestros en base a cuotas cobradas a los padres—en escuelas donde las cuotas privadas se permiten en las que cubren al 40% superior de la distribución del ingreso; tiene bastante que decir sobre la escogencia elección de los maestros estatales, pudiendo rechazarlos, etc.)
 - Todos estos niveles tienen rendición de cuentas horizontal, o sea, le rinden cuentas formalmente a ciudadanos electos, a su propio nivel: la escuela a la junta de padres y maestros, el Ministerio provincial al parlamento provincial, y el Ministerio nacional al parlamento nacional.
 - Pero además de los niveles formales legislados y realmente descentralizados, existen niveles desconcentrados (nótese no des-centralizados) por regulación individual de cada provincia (no por ley) entre la provincia y la escuela, como el distrito, pero estos niveles no tienen rendición de cuentas horizontal; son solamente niveles desconcentrados. Los distritos NO colindan con las municipalidades. Los distritos escolares NO tienen rendición de cuentas horizontal a nivel local. Son puros entes desconcentrados. Como se ha dicho, solamente hay tres núcleos de poder: la nación, la provincia, y la escuela.

Dimensión

El modelo se desarrolla en el todo el país. Pero para propósitos de comparación, Sudáfrica gasta, históricamente, entre el 5.5% y 6% del PIB en educación. El gasto per cápita en US\$ serían alrededor de \$700 (dependiendo del año específico, el tipo de cambio usado para hacer la conversión, etc.) El país cuenta con dimensiones parecidas al Perú, al tener unas 25,000 escuelas y unos 13 millones de alumnos. Es un poco más grande en cuanto a matrícula, pero la escuela promedio es más grande que en el Perú.

El sistema apoya a la escuela

La escuela es el fundamento y base de todo el sistema. Una interesante señal de esto es que todo está orientado a servir a la escuela. La Ley de Educación solamente regula el sector en términos muy generales. Aparte de esta ley muy general, cada TIPO de institución tiene su propia ley fundamental. Así, hay, por ejemplo, la Ley de Las Escuelas. Esto es vital y es virtualmente desconocido en América Latina (AL), es decir que la legislación educativa se dirija, a las instituciones y sus mandatos, y no a las abstracciones. Esta Ley regula el funcionamiento y la autonomía de las escuelas. Cada escuela tiene personalidad jurídica casi completa (no puede endeudarse, sin embargo); puede entrar en contratos, demandar, ser demandada, etc. Las escuelas a veces demandan al Estado, y a veces ganan. Sin embargo, esto no implica que en términos prácticos y de implementación pedagógica el sistema funcione bien.

El diseño y las políticas son muy buenos, pero la implementación cojea, porque el rezago histórico de las mayorías pobres es muy profundo, y las destrezas de gerencia están muy concentradas en la clase media. Una lección aprendida importante es que hacer política excelente (racional, lógica, transparente), por difícil que sea es menos difícil que la implementación. La política la pueden hacer unos cuantos decisores inteligentes y bien-intencionados, y esto instantáneamente “cubre” y “ampara” a todas las escuelas del país—en ese sentido la política buena es un costo fijo que “cubre” gratis a todas las escuelas. Pero la buena gestión es algo que hay que hacerlo escuela por escuela, y dando mucho

entrenamiento a los gerentes de nivel medio—en eso se puede decir que Sudáfrica no ha hecho tan buen trabajo, y es una lección que debe aprenderse de este caso. Luego, para contestar la pregunta directamente, la sostenibilidad del modelo la garantiza la ley y la política. Pero lo importante es sostener la capacidad de gestión, esto implica más que leyes y políticas, implica gasto en entrenamiento en gestión, y esto no se ha hecho bien.

Finalmente señalar que entre la provincia y la escuela hay solamente el distrito, pero esto es un ente desconcentrado que realmente no hace mucho más que ser una entidad de trámite. La fuerza descentralizada está a nivel de provincia, y sobre todo a nivel de la IE. Y es probable que esto sea una buena práctica.

Participación del sector privado y sociedad civil

Las escuelas privadas se permiten, y no solamente se permiten, sino que se financian públicamente, pero en forma progresiva. A las más baratas se les otorga un subsidio que les permite acercarse en gasto a las públicas. A las más caras se les da subsidio cero, ya que su gasto excede el gasto público promedio. La idea es que en general a las escuelas privadas se les subsidia para que se acerquen en posibilidad de gasto (gasto público promedio). En todo esto se trata de que las escuelas privadas que ayudan a los pobres puedan funcionar, pero que no se cree una competencia ineficiente entre el sector privado y el público; gracias precisamente a un subsidio público. El subsidio es en base a una fórmula que es la sencillez misma: se subsidia en función directa pero inversa a la matrícula cobrada por la escuela. La fórmula ocupa un espacio de menos de ½ página en la regulación.

El sector privado (por ejemplo, el sector empresarial) contribuye en forma sumamente importante (cientos de millones de US\$ por lo menos en algunos años) al subsidiar ONGs que ofrecen servicios experimentales. Como en otros países, existe la tensión entre ofrecer subsidios o “regalos” muy puntuales (pintar una escuela en la zona de influencia de la empresa privada específica) versus programáticos (crear un programa con una ONG que ejemplifique una mejor forma de operar) versus de diálogo de políticas (la forma más “palanqueada” de ayuda privada, pero la menos capaz de ser “marcada” por el sector privado para propósitos de imagen). En estos sentidos el sector privado del Perú podría beneficiarse de bastantes experiencias internacionales de sectores privados como en Colombia, El Salvador y Sudáfrica.

En cuanto a la escuela, el sector se rige por la Ley de Educación, La Ley de Escuelas (que son nacionales) y entonces cada provincia puede tener sus leyes provinciales, pero estas no pueden contradecir ni las leyes ni las políticas nacionales.

Cuadro 2. Distribución de funciones entre niveles de gobierno

| | Regulación | Implementación | Vigilancia / control / monitoreo | Financiamiento |
|---|--|--|--|---|
| Recursos Humanos (incluye formación docente) | Regulación y gestión de la formación: nacional. | Provincial y hasta escolares. E.g., a los maestros los emplean las provincias y hasta las escuelas (emplean maestros propios y tienen injerencia sobre la asignación de los maestros estatales a cada escuela) | Provincial en cuanto a decisión y rendición de cuentas, pero con implementación desconcentrada a los distritos. (Los distritos no tienen política propia ni rinden cuentas horizontalmente.) | Tesoro a través de gobiernos regionales |
| Materiales educativos | Muy leve regulación nacional. | Cierta regulación provincial. Elección bastante libre a nivel escolar. | Provincial, pero muy leve. Es, en gran medida, un “mercado libre” con bastante elección escolar o provincial. | Nacional y provincial, mayormente provincial. |
| Organización del servicio (calendario) currículo | Currículo nacional. Calendario provincial. | Provincial. | Nacional y provincial. Exámenes nacionales, implementados provincialmente. Rendición de cuentas horizontal y vertical a todos los niveles, pero no muy efectiva. No hay muchas consecuencias para el mal logro. | |
| Infraestructura | Financiamiento nacional pero esporádico para zonas con retrasos serios. Financiamiento provincial para las provincias más ricas. Insuficiente política nacional de infraestructura y estándares de infraestructural. | Ejecución provincial. Financiamiento casi totalmente provincial en las provincias más ricas, pero esporádicamente hay financiamiento nacional (pero ejecución provincial) para las provincias pobres. | Provincial. | |
| Financiamiento | Totalmente nacional la regulación del financiamiento en cuanto a tres factores: 1) la decisión sobre la división “vertical” entre lo que va a gastar el centro versus los gobs sub-nacionales (provincias y | Las provincias implementan el financiamiento totalmente, pero en base a transferencias fiscales del centro, que se basan en fórmulas. Las provincias deciden cuanto de la fórmula gastar en | El nivel nacional monitorea, pero no muy estrictamente, la calidad del gasto provincial, en base a varios mecanismos (encuestas directas a escuelas en las que se les pide que comenten sobre la asignación que reciben de las | |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | <p>municipalidades), 2) el diseño de la fórmula para la distribución vertical (ETNRE provincias y ENTRE municipalidades), y, dentro de las provincias y el gasto en educación, la distribución horizontal del gasto escolar también se regula nacionalmente. Esto último es importante. No se obliga a las provincias a gastar un monto X, ni una proporción X de sus transferencias en educación, ni en ciertos sub-sectores de la educación, o ciertos insumos. Pero lo que se gaste, la regulación nacional fuerza a que se gaste en base a una fórmula sencilla que <u>divide</u> los fondos (sea cual fuere su monto absoluto) en base a matrícula y pobreza (preferencial a las escuelas más pobres). Un hecho interesante de la fórmula financiera Sudafricana es que asigna porcentajes del gasto a provincias y escuelas, no montos absolutos. Eso es muy sagaz, porque ayuda a la neutralidad fiscal, pero crea justicia distributiva.</p> | <p>educación, y en cada renglón no-nacional de la educación (primaria vs secundaria vs parvulario, etc.) y cada insumo. Gasten lo que gasten, sin embargo, el gasto se tiene que distribuir a las escuelas solamente en base a matrícula y pobreza. A muchas escuelas, y en base a pruebas de competencia gerencial, se les pasa los fondos directamente. A otras, la provincia les compra los insumos y se los transfiere en forma física. Cada escuela con derecho a manejar sus propias compras entonces compra de acuerdo a “prácticas de compras generalmente aceptadas.”</p> <p>Las escuelas a su vez tienen que tener la aprobación formal de la junta de padres y maestros para sus planes de gasto, y tienen que reconocer la auditoría independiente anual.</p> | <p>provincias), en base a la contabilidad de las provincias, sus planes de gasto, etc.</p> <p>Las provincias a su vez monitorean el gasto de las escuelas en forma muy rigurosa. Es muy extraño que hayan noticias de estafas o desfalco. La supervisión del gasto es muy buena.</p> | |
|--|--|---|--|--|

7.2 Gestión por resultados

En general no hay mucha evaluación participativa, ya que la sociedad civil, los padres, y los ciudadanos, tienen voz formalizada a través de su representación directa en las tres instancias de gobernabilidad del sector (escuela misma, provincia, y nación), y ya que la rendición de cuentas horizontal es fuerte (pero no con consecuencias fuertes): las juntas directivas de los padres y maestros en la escuela; el parlamento provincial, y el parlamento nacional. Hay mucha actividad de ONGs, pero solamente en el sentido de crear experimentación pedagógica, diálogo público sobre las políticas, e implementación de varias cosas bajo contrato con el Estado. No hay participación de la “sociedad civil” en la planificación de la implementación de la entrega de servicios, ya que, como se ha dicho, ésta planificación ya es, de por sí, participativa y democrática a través de las instancias formales de la sociedad. Por ejemplo, las juntas de padres y maestros en cada escuela funcionan, tienen reglamentos claros y productivos, y tienen fuerza.

Proyectos educativos y planes estratégicos

Los proyectos educativos subnacionales no existen como instrumento formal, ya que la descentralización es profunda y real, y la rendición de cuentas es horizontal, cada provincia naturalmente tiene su propia visión y proyectos.

Los planes estratégicos existen a todo nivel con bastante formalidad. Su formato es regulado nacionalmente (o sea, hay formatos requeridos nacionalmente para el proceso de planificación estratégica provincial). No está muy claro, sin embargo, cuán genuino y funcional sea este tipo de planificación. No se ha evaluado bien la función de planificación estratégica. La planificación del gasto más rutinaria sí funciona muy bien.

Mucha de la rendición de cuentas sobre esto (o sea, sobre si se planea o no, y cómo) es más bien vertical que horizontal. Ni al ciudadano, ni a sus representantes en las juntas escolares, ni los parlamentos parece interesarle mucho este aspecto, aunque en principio podrían opinar. Pero, el nivel nacional sí requiere que se reporte lo que cada provincia hace en cuanto a planes estratégicos en base a un conjunto de indicadores comunes muy bien pensados. Que esto tenga efecto real es otro asunto, y no se ha investigado muy bien cuál es el efecto real. En resumen: al ciudadano promedio no parece interesarle la planificación estratégica formal. Sí les interesa la planificación más rutinaria del gasto, y la dirección general de las escuelas. Y por tanto no hay mucho monitoreo horizontal sobre esto. Al Estado central sí le interesa que exista y se haga planificación estratégica con un formato común, y esto se monitorea, pero en forma vertical, ya que el interés es del Estado. Y, como se ha dicho, el vínculo entre planificación estratégica y presupuestos no es muy fuerte—la planificación estratégica es posible que la perciban los implementadores como algo centrista, académica, y un poco misteriosa.

Presupuestos basados en planes, avances en Presupuesto por Resultados

No funciona muy bien. A nivel nacional y provincial existe, en teoría, pero no está claro que sea muy funcional. O sea, la relación entre planes estratégicos y el proceso de presupuesto real no está muy clara y no es muy fuerte. Existe la suspicacia de que al proceso de planificación estratégica, muchos en las provincias lo ven como algo académico y un poco amateur, impuesto por el centro (ver más arriba). A pesar de esa posible suspicacia, el proceso sí está bien diseñado por el centro, y los indicadores usados son muy buenos. El problema está en la relación entre lo estratégico y la realidad apremiante de la necesidad de presupuestar y ejecutar.

Lo que es importante remarcar es la innovación presupuestaria que sí ha tenido mucho éxito; se ha introducido el Marco de Gasto Público de Mediano plazo (*Medium Term Expenditure Framework, MTEF*) que es un proceso de presupuesto que toma 3 años a la vez y que compromete al estado central y a las provincias a niveles anticipados de gasto. Ya que el gasto se mueve en base a fórmulas, hay una relación muy estrecha entre el MTEF y la fórmula. El monto total de gasto se puede programar muy bien, y luego, esto deja tiempo para sostener conversaciones importantes sobre el uso del gasto. Estas conversaciones, a todo nivel, y entre los niveles es vital, y es en gran medida, más importante que los planes estratégicos. En este sentido la presupuestación es en sí bastante estratégica, y es tal vez en parte la razón por la cual los “planes estratégicos” son considerados por algunos como algo un poco redundante. Lo que parece estar ocurriendo es una convergencia entre estas dos medidas (la planificación estratégica y la presupuestación a 3 años del MTEF).

Para ejercitar todo esto, hay comités. Un proceso de comité es el proceso 4 X 4, que es muy útil. Esto es un proceso que une a: a) representantes de Finanzas y Educación a nivel central, b) Finanzas y Educación en 3 de las 9 provincias (tres provincias representativas, por turno) (luego “4 X 4” – tres provincias más el centro). También hay un proceso de 10 X 10 (9 provincias más el centro) pero esto es más engorroso y no se ha usado tanto.

A pesar de todo esto, hay que admitir que no siempre se razona en forma directa desde los resultados, a las actividades y los presupuestos. Como se ha dicho, aún si la política es clara, la gestión en sí no es siempre fuerte.

Sistema de incentivos por resultados

Poco o inexistente. Se han hecho propuestas para premiar a las escuelas con mejores resultados en las pruebas nacionales de egreso de secundaria, pero no han avanzado mucho las propuestas. Algunas provincias hicieron algunos experimentos en esta área, pero no han sido evaluados seriamente y nunca progresaron—no está claro cuáles fueron los resultados.

En teoría la evaluación de los maestros debe prestar atención a los resultados, pero en la práctica no se hace, o no es fuerte. Lo que sí existe es bastante presión de los padres,

y presión generalizada, en cuanto a los resultados de los exámenes, sobre todo de egreso de secundaria. Pero la presión tiene solamente consecuencias de “mercado” (las escuelas buenas están llenas y pueden cobrar más—aún las públicas) y de apreciación localizada por los padres y el Estado (a través de las juntas de padres y de la burocracia estatal). De hecho, en forma perversa la presión de “mercado”, pero sin fuertes consecuencias, es negativa, pues las peores escuelas, al quedarse vacías pero sin consecuencias muy negativas para los maestros, tiene menos trabajo. Aun así, esto ha llevado a una leve mejoría en los resultados, pero muy leve, porque falta más filo a los sistemas de rendición de cuentas (no hay buenos estándares, ni consecuencias) y no hay apoyo sobre cómo lograr los estándares.

Sistemas de evaluación

En cuanto a monitoreo de calidad, el examen de egreso de secundaria, el cual sí es muy formal e importante, no se diseñó como sistema de control de calidad sino como sistema de certificación, pero se usa para monitorear calidad por falta de otros instrumentos. Tradicionalmente no ha habido pruebas de tipo de control de calidad (tipo SIMCE en Chile) que sean universales—las ha habido, pero en base a muestreo como en el Perú. Existen planes para hacer pruebas universales en 4-5 grados del sistema (del sistema de 12 grados), pero todavía esto no se ha implantado, y los sistemas de apoyo, para ayudar a las escuelas a mejorar una vez se conozcan los resultados, hasta ahora son débiles, en todo caso, así que no está claro que se lograría con un sistema de medición universal si los sistemas de apoyo son débiles y no hay consecuencias claras. Es uno de los elementos en que cojea fuertemente la descentralización en Sudáfrica.

Sistemas de información

Existen los sistemas de información tradicionales y funcionan relativamente bien a nivel provincial. Sin embargo, la transmisión de información del nivel provincial al nivel nacional es muy pobre.

7.3 Participación

La participación en la escuela está bien reglamentada en la junta de padres y maestros. Hay solamente una instancia a nivel de la escuela. A nivel provincial la instancia es simplemente el comité de educación del parlamento provincial. Y a nivel nacional, igual. No parece ser recomendable tener comités sectoriales fuera de las instancias formales de representación, si éstas ya tienen comités sectoriales. Esto lleva a luchas sobre territorio. En la descentralización en Sudáfrica esto se ha evitado. No así en la descentralización de otros países como Indonesia, donde hay comités municipales de educación, aparte del comité de educación del parlamento municipal. Esto crea mucha confusión y no parece ser recomendable.

7.4 Autonomía escolar

Cada escuela es un ente jurídico, con capacidad de contrato. Las escuelas deciden que cuota cobrar a los padres, y las cuotas se controlan totalmente a nivel de la escuela (las

escuelas que atienden a 60% más pobre de la población no pueden cobrar cuotas). Las escuelas tienen capacidad de compra ilimitada con sus propios fondos. Con fondos públicos pueden hacer sus propias compras, pero una vez que pasan una prueba gerencial, en cuyo caso se les transfieren fondos electrónicamente a su cuenta bancaria (toda escuela tiene que tener cuenta bancaria). Si no pasan la prueba gerencial, la provincia hace las compras y transfiere los insumos en forma física a las escuelas. En cuanto a contratación de maestros, toda escuela puede contratar maestros extra en base a la Ley General de Empleo, en base a sus propios fondos (si los tiene, o sea, si no son escuelas a las que se les prohíben las cuotas por ser escuelas en zonas de pobreza). En cuanto a los maestros pagados por el Estado, cada escuela tiene bastante potestad de aceptar o no al maestro seleccionado por el Estado. Esto es un buen principio de autonomía, pero es sumamente engorroso administrativamente, y la potestad de la escuela en cuanto a esto se ha tratado de limitar.

Como se ha dicho, cada escuela tiene que presentar su presupuesto (entradas de parte del Estado, y entradas de parte de las cuotas de los padres) a la junta de padres y maestros, y a la asamblea general de padres.

7.5 Capacidad

Recurso humano

Esto limita mucho la capacidad de implementación a pesar de lo sagaz de las políticas teóricas. Y no se ha hecho lo suficiente para aumentar esa capacidad. Esto en parte es producto de la ideología democrática anti-apartheid, donde se suponía que el único problema de la sociedad era la falta de control democrático del Estado, y que, una vez llegada la democracia, todo marcharía bien. No existía, y todavía no existe, una aceptación plana y sincera de que el problema no es la mera democratización, ni una política sagaz, democrática, y progresista de descentralización, sino la capacidad real de implementar. Esto es una lección aprendida que debe ser tomada muy en serio por otros países. **La creación de capacidades es limitada y es** una enorme falla, precisamente porque hay una especie de ceguera con origen ideológico de que el problema principal ha sido la falta de democracia, la falta de poder popular, etc., y no ha habido un reconocimiento de que la capacidad de implementación y las destrezas gerenciales son muy flojas, en comparación con lo progresivo de la legislación y las políticas públicas.

Tecnología y comunicación

Se usa bastante. Es una sociedad bastante tecnificada. Por ejemplo toda escuela tiene cuenta bancaria y se les pueden girar fondos electrónicamente. Todos pagos, por ejemplo, a los maestros, son por giro electrónico. El manejo de bases de datos y los estudios son buenos, pero no mejores que en el Perú.

Anexo 1

Factores de calidad de legislación

A continuación se explica algunos factores adicionales que son ejemplares en la legislación y regulación en Sudáfrica. Es importante señalar y remarcar que la calidad de la legislación no garantiza la buena implementación, y no garantiza la calidad de los aprendizajes o cobertura; pero ayuda.

Hay, tal vez, 10 puntos sobre la legislación Sudafricana cuya ausencia es notoria en mucha de la legislación en AL. Son:

1. Toda la legislación se refiere a actores concretos, no a instituciones o abstracciones o niveles de gobierno. “El ministro debe...” “El ministro puede...” “El director provincial debe...” Se “Todo padre debe...” La legislación permite delegar, naturalmente, pero responsabiliza a todo actor concreto sobre ciertas obligaciones y poderes, o su delegación. En AL la legislación tiende a ser abstracta.
2. Hay una clara distinción entre poderes y deberes, y todos tienen deberes, comenzando con el Ministro. Hay algunas cosas que el Ministro DEBE hacer; hay otras cosas que el Ministro PUEDE hacer. Es vital. El Ministro, por ejemplo, PUEDE crear un régimen de excepciones a la obligatoriedad de matriculación, pero si hace eso, entonces DEBE llevar un registro claro de a que padres se les otorga la excepción. (Y, al ser un “DEBE” se PUEDE delegar—evidentemente el Ministro no lleva el registro físicamente.)
3. Los poderes y deberes casi siempre se refieren a cosas muy concretas, no a ambiciones nobles. “El Ministro DEBE asegurarse de que haya espacio para todo niño en edad de educación obligatoria.” “Todo padre DEBE asegurarse de que sus hijos se matriculen...” Etc. Cada actor se responsabiliza de cosas concretas (claro está, en las cosas que son importantes), y así la rendición de cuentas es clara.
4. No hay obligaciones compartidas. Cada deber y poder caen sobre una persona, y no más de una.
5. La asignación es completa. No hay deber o poder importante que no se le asigne, por nombre del cargo, a alguna persona; no a un nivel de gobierno, sino a una persona.
6. Solamente los detalles técnicos se dejan para la regulación. No se trata de escapar a la obligación de tomar decisiones difíciles en la legislación en sí. En AL se ha puesto de moda aceptar que la legislación puede ser muy general, porque “lo moderno es dejar los detalles para la regulación.” En principio, esto está bien. En la práctica esto se usa para escapar el tener que hacer decisiones difíciles, y las decisiones difíciles, que son decisiones de política y no de implementación, abandonárselas a los técnicos. Luego se hacen decisiones de política en forma no-democrática, por la burocracia, cuando la burocracia solamente debe tomar decisiones de implementación.

7. La legislación encara las instituciones concretas, no las abstracciones. Luego, aunque hay una Ley de Educación, y esta es bastante general, también hay una Ley de las Escuelas, y esta rige el funcionamiento de la escuela como institución.

8. Se legisla el comportamiento, y lo las actitudes o los deseos. Y mayormente se legisla proceso, y/o cosas a evitar, no abstracciones a amar, como todavía se hace, en manera folclórica, en AL.

9. Foco sobre proceso. Los procesos de gobernabilidad (la gobernabilidad escolar), por ejemplo, (o, por lo menos, los más importantes) se toman muy en serio en la legislación—no se dejan para la regulación.

10. Finalmente, todo término importante se define al principio, no en el medio de la legislación, y las definiciones son puras definiciones, no otra forma de legislar o expresar deseos.

Como ejemplo, se ha enviado la Ley de las Escuelas (el South African Schools Act), y la normativa sobre financiamiento de las escuelas.

Anexo 2

Estudio de caso sobre el financiamiento escolar

El financiamiento escolar se decide solamente a tres niveles: nacional, provincial, y escolar mismo.

El proceso es como sigue.

A nivel nacional se recaudan casi todos los impuestos, que son mayormente, al ingreso, al comercio, y al valor agregado.

Primero, en base a negociación, opinión, y política, se hace una gran división “vertical” entre el presupuesto que se le va a asignar a los niveles centrales versus las provincias y los distritos.

Segundo, en base a una fórmula fija, se hacen las asignaciones del gasto a las provincias y los distritos. Esta fórmula tiene unos 9 apartados o “drivers”, uno para gobernación en general, uno para salud, otro para educación, etc. Estos “drivers” son nominales. El “driver” de ecuación para una provincia solamente afecta la medida en que las necesidades relativas de esa provincia, en materia de ecuación, afecta todo lo que la provincia recibe. Pero la provincia no está obligada a gastar eso en educación.

La fórmula no asigna fondos con valores absolutos, sino porcentajes de la división vertical. Esto es sagaz, porque no compromete al centro a un nivel absoluto, lo cual puede militar contra la estabilidad fiscal. Sino que se hace una promesa de equidad y transparencia en los porcentajes del financiamiento.

El ejercicio se hace en un contexto de planificación y discusión estratégica presupuestaria donde a las provincias y los Ministerios nacionales se les hacen promesas presupuestales condicionales de a tres años.

La provincia recibe su transferencia, y entonces la divide sectorialmente de acuerdo a sus propios criterios, y no de acuerdo a ningún mandato central.

Las transferencias a los distritos las hace directamente el centro, no pasan por las provincias. Los distritos y las provincias tienen obligaciones bastante separadas, luego es fácil asignarles por separado.

Dentro de cada provincia, la provincia decide cuanto asignarle a educación, cuanto a cada nivel (pre-primario, primario, secundario, etc.), y cuanto a cada insumo (salarios, libros de texto, etc.). Pero bajo cierta normativa nacional, como, por ejemplo, la obligatoriedad de la educación en ciertas edades, escalas salariales nacionales, etc. Hay poco mandato sobre en qué gastar.

Sin embargo, para ciertos renglones de gasto provincial, si hay mandatos nacionales sobre cómo distribuir el gasto. Esto es bastante estricto. Luego, hay un mandato nacional que se llama “Las Normas de Financiamiento Escolar” que obligan a que cada provincia le dedique el X% (digamos, 65%) de los financiamientos de, por ejemplo, material gastable, al Y% (digamos, 40%) más pobre de la población, para así tender un nivel predecible de incidencia sobre la pobreza. Este es uno de los temas más interesantes de la asignación de recursos. Notar que la norma no dice cuanto se debe gastar, simplemente dice que, gaste lo que se gaste, el gasto debe ser preferente al pobre.

Es parecido a la asignación nacional a cada provincia: no se promete un monto absoluto, sino un porcentaje.

La asignación de otros gastos educacionales dentro de cada provincia, como el gasto en salarios, o mejor dicho la nómina de maestros, a cada escuela, también es por fórmula.

Las normas financieras también estipulan muchas otras cosas como, por ejemplo, que:

1. Las escuelas pueden auto-votarse cuotas privadas, pero solamente las que atienden al 40% superior de la distribución del ingreso.
2. Las escuelas pueden recibir sus transferencias como giro bancario directo, y hacer sus propias compras, pero solamente si pasan un test de habilidad contable.
3. Toda escuela tiene que preparar un presupuesto antes de que comience el año escolar, el cual debe mostrar las entradas por parte de cuotas y de transferencias del Estado. El presupuesto tiene que ser aprobado por la asamblea general de padres. Igualmente la escuela tiene que someter su gasto total auditado tanto a los padres como a la provincial.
4. Hay muchas otras disposiciones parecidas, demasiado numerosas para resumir.

Bibliografía

1. Abal Medina, Juan Manuel (2009), Estrategias de Coordinación en el Estado. Secretaría de Gestión Pública, Argentina.
2. Alvarado, Betty (2008b). Descentralización fiscal en el Perú. Contexto, y exploración del desempeño municipal. Banco Inter Americano de Desarrollo. Lima, Diciembre.
3. Alvarado, Betty, Eduardo Morón (2008). Perú: Hacia un Presupuesto por Resultados, afianzando la transparencia y la rendición de cuentas. Universidad del Pacífico.
4. Alvarado, Betty, Graciela Muñiz. (2009). Una mirada al Presupuesto por Programas e incidencia del gasto en educación. Universidad del Pacífico.
5. Aprende Project. Innovations in Decentralization and Active Schools Program: Performance Monitoring Results – Year 5 (2008). Chesterfield, Mariposa Consulting, LLC, 2009
6. Banco Mundial (2006) Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption. Agosto.
7. Bruno Barletti (2007), consultoría de Desarrollo Esencial con el Consejo Nacional de Educación. Informe Final. Lima, octubre.
8. Cassasus, Juan (2005). “La gestión educativa en América Latina: problemas y paradigmas”. En: La democratización de la gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa. Seminario-taller internacional. Lima: Coedición de ACDI, AECI, DFID, PROEDUCA-GTZ y USAID.
9. Consejo Nacional de Educación (2007). Asistencia Técnica para un Programa Piloto de Implementación de Políticas Prioritarias del Proyecto Educativo Nacional.
10. Consejo Nacional de Educación (2007b). Programa de Acompañamiento Pedagógico. Para mejorar aprendizajes en las Instituciones Educativas de áreas rurales. Lima, diciembre.

11. Consejo Nacional de Educación. 2006. Proyecto Educativo Nacional al 2021. Lima: Consejo Nacional de Educación.
12. Consejo Nacional de Educación. Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo – SASE. 2006. “Mapa Concertado de Competencias para la Transferencia en la Descentralización del sector Educación”. Lima: Consejo Nacional de Educación / Aprender – USAID.
13. Cordero, Graciela, Luis Ángel Contreras, Patricia Ames, Don Dippo, Marcela Durán, Steve Alsop, Tove Fynbo, María Luisa Sánchez, Teresa González y José García. (2005) FORMACIÓN DE PROFESORES EN SERVICIO EN EL NORTE DE PERÚ en en REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2005, Vol. 3, No. 1
14. Cuenca, Ricardo; Fanni Muñoz (2006) La descentralización educativa, Preeduca GTZ, Lima.
15. Foro Educativo (2009) El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Revista Foro Educativo, Lima.
16. García, José; Hidalgo, Liliam; Montero, Carmen; Pablo, Flor y Sotomayor, Ernestina (2008). Propuestas que construyen calidad. Experiencias de formación docente y participación comunitaria en escuelas de áreas rurales de Cusco. Piura y San Martín. Mesa de Experiencias Educativas Rurales. Lima, enero.
17. Gobierno Regional de San Martín (2009). Modelo de gestión educativa regional de San Martín. Dirección Regional de Educación. Propuesta para la revisión, noviembre. Moyobamba, San Martín.
18. Gobierno Regional de San Martín y Dirección Regional de Educación de San Martín. 2007. Proyecto Educativo Regional Región San Martín 2005-2021. Moyobamba.
19. INDE Consultores (2007). La descentralización fiscal en el Perú. Informe elaborado para la Asamblea Nacional de Regiones ANGR. Lima, setiembre.
20. Larios, José y Betty Alvarado (2004). Descentralización fiscal: análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países. PRODES.
21. Ministerio de Economía y Finanzas. aplicativo del Presupuesto Participativo del portal del MEF. http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php
22. Ministerio de Educación (2005), Ley General de Educación, Lima Ministerio de Educación
23. Ministerio de Educación (2006). “Propuesta de modelo organizacional para la gestión del sistema educativo”. Proyecto de Educación en Áreas Rurales. Sub Componente

- Fortalecimiento Institucional. Unidad de Organización y Métodos de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación. Lima: Ministerio de Educación.
24. Ministerio de Educación. 2006-2007. "Reestructuración de la DRE y las UGEL de la región San Martín". Unidad de Organización y Métodos de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación OAAE. Lima: Ministerio de Educación.
 25. Municipalidad Distrital de Ventanilla . Plan de Proyecto Educativo Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, 2009
 26. Municipalidad Distrital de Ventanilla. Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Ventanilla 2006-2015
 27. Neyra, Carolina (2009). Ventanilla: Hacia la construcción de un modelo de gestión educative local pertinente,
 28. NNUU Habitat (2004). Tools to Support Transparency in Local Governance. Urban Governance Toolkit Series. United Nations Human Settlements Programme, Transparency Internacional. Nairobi, marzo.
 29. Osborne David, Ted Gaebbler (1993) Reinventando el gobierno.
 30. PROMEB (2008). Memoria Institucional. Proyecto de Mejoramiento en Educación Básica de Piura. Piura, diciembre.
 31. PROMEB (2009). Proyecto de Mejoramiento en Educación Básica de Piura, En www.promeb.org.pe. Consultas noviembre 2009.
 32. Proyecto Aprender / USAID. 2008. "Recomendaciones técnicas en la formulación de la Ley de Organización y Funciones, y su Reglamento del Ministerio de Educación. Conclusiones a partir de las consultas de la LOF-MINEDU y talleres regionales en San Martín, Amazonas, Lambayeque y Ucayali sobre un nuevo modelo de gestión educativa". Lima: Proyecto Aprender / USAID.
 33. Tania Vásquez, Patricia Oliart (2007), La descentralización educativa 1996-2001- IEP Lima.
 34. USAID/Aprender (2009) Factores Clave que transforman la escuela rural multigrado- Sistematización de la experiencia del Proyecto Aprender, Lima.
 35. USAID/Aprender (2009) Propuesta Pedagógica Integral, Lima.
 36. Zas Friz Burga, Johny (2009). Diagnóstico de las Condiciones organizacionales, administrativas, y / o normativas que favorecen o limitan la implementación de las políticas prioritarias del PER en Piura, específicamente en relación a la implementación de un sistema de acompañamiento a docentes e instituciones educativas. Informe final. Lima, junio 15.